
Przyczyny i proponowane rozwiązania problemu niekorzystnych zasad obliczania emerytury w czerwcu

Osoba przechodząca w czerwcu na emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) może otrzymać świadczenie w znacznie niższej wysokości, niż gdyby przyznano je w maju lub lipcu. Przyczynami są sposób ustalania wskaźnika kwartalnej waloryzacji składek, przez co ogłaszane są bardzo wysokie wskaźniki za I kwartał roku, oraz termin rocznej waloryzacji składek, który przypada w czerwcu (czyli w trakcie II kwartału) zamiast z początkiem kwartału (np. w lipcu). Kombinacja tych przyczyn powoduje pogorszenie sytuacji osób przechodzących na emeryturę w czerwcu. Poniższe opracowanie przedstawia analizę przyczyn tego zjawiska (oraz inne słabości obecnej regulacji), dotychczasowe środki zaradcze oraz proponowane rozwiązania.

Słowa kluczowe: emerytura, ubezpieczenia społeczne, waloryzacja składek

Otrzymano: 28.07.2020

Zaakceptowano po recenzjach: 19.04.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0014.8540

Wprowadzenie

Osoba przechodząca w czerwcu na emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) może otrzymać to świadczenie w znacznie niższej wysokości, niż gdyby przyznano je w maju lub lipcu. Ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) wynika, iż różnice w wysokości świadczenia mogą w praktyce wynosić nawet 300 zł¹. Tymczasem należałoby oczekiwać, że wraz z upływem czasu wartość możliwego do uzyskania świadczenia będzie tylko rosła.

Warto przywołać przypadek, gdy kobieta złożyła wniosek o emeryturę w maju 2014 r., lecz nie rozwiązała stosunku pracy. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) obliczył świadczenie w wysokości 2714 zł brutto i na podstawie art. 103a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wstrzymał wypłatę do czasu rozwiązania stosunku pracy². Kobieta zakończyła etat miesiąc później, w czerwcu. ZUS wtedy ponownie obliczył wysokość świadczenia. Kwota emerytury wyniosła 2472 zł, czyli okazała się o 242 zł niższa³. W innej sprawie różnica wyniosła 201 zł⁴.

Zjawisko emerytur czerwcowych zostało dostrzeżone na szerszą skalę w 2015 r., kiedy rozpoczęto przyznawanie emerytur bezpośrednio na podstawie art. 24 u.e.r.⁵ Są to emerytury z tzw. systemu zdefiniowanej składki, wprowadzone reformą ubezpieczeń społecznych z 1 stycznia 1999 r.⁶ Jednak problem występował również w latach

1 Wystąpienie RPO do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) z 15.09.2017 r., sygn. III.7060.122.2016.AJ.

2 Dz.U. z 2020 r. poz. 53, z późn. zm. (dalej jako u.e.r.).

3 Uzasadnienie do postanowienia Sądu Najwyższego (SN) z 6.10.2015 r., III UZP 9/15, s. 2–3. Dla uproszczenia zaokrąglono faktyczne kwoty do pełnych złotych.

4 Uzasadnienie do postanowienia SN z 3.11.2015 r., III UZP 12/15, s. 2–3.

5 J. Kalicki, *Wyższa emerytura na wniosek z lipca*, „Rzeczpospolita” 25.06.2015; A. Gębarowski, *Przechodząc na emeryturę, nie zaczynaj od czerwca*, Gratka.pl 6.02.2015, <https://gratka.pl/blog/praca/przechodzacz-na-emeryture-nie-zaczynaj-od-czerwca/45081/> (1.02.2020).

6 Na reformę składały się przede wszystkim: u.e.r. oraz ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2020 r. poz. 266, z późn. zm. (dalej jako u.s.u.s.). Ustawodawca objął jednym systemem liczną grupę społeczno-zawodową posiadającą dotąd odrębne zasady (pracowników, zleceniobiorców, przedsiębiorców, twórców, artystów, górników, kolejarzy, duchownych, żołnierzy i funkcjonariuszy innych służb mundurowych). Uczestnictwo w systemie nabrało bardziej indywidualnego charakteru. Największe zmiany dotyczyły emerytur, które w starej formule powodowały przyrastanie niespłacanego długu emerytalnego. Prawo do świadczenia na nowych zasadach zależę wyłącznie od osiągnięcia wieku emerytalnego, bez względu na posiadany staż ubezpieczenia (wymagana jest przynajmniej jedna składka). Wysokość emerytury jest ustalana w ścisłym powiązaniu z indywidualnymi przesłankami, tj. kwotą zgromadzonych składek oraz przewidywanym dalszym trwaniem życia osoby wnioskującej. Wydłużanie aktywności ekonomicznej i opóźnianie emerytury przez konkretną osobę ubezpieczoną miało przynieść jej wyższe świadczenie. System zaczął gromadzić informacje o osobie ubezpieczonej już od momentu opłacenia za nią pierwszej składki. Informacje te zapisuje się na koncie ubezpieczonego w ZUS. Jest na nim także zapisywany kapitał początkowy, czyli kwota odwzorowująca wkład osoby ubezpieczonej do systemu emerytalnego sprzed 1999 r. Ponadto powstał kapitałowy filar emerytalny w postaci otwartych funduszy emerytalnych (OFE), na które od 1999 r. trafiała część składki emerytalnej osób urodzonych po 1968 r. Odrębnymi ustawami, za pomocą ulg podatkowych, wprowadzono także zachęty do dodatkowego, dobrowolnego odkładania środków na starość w pracowniczych i indywidualnych programach emerytalnych. W sprawie oceny reformy, zob. m.in. M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003; *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnego*

2009–2014, kiedy przyznawano emeryturę na podstawie art. 183 u.e.r., czyli tzw. emeryturę mieszaną⁷. To właśnie takich przypadków dotyczą pierwsze wyroki sądów rozstrzygające w sprawach dotyczących emerytur czerwcowych⁸. ZUS zasygnalizował problem ministerstwu nadzorującemu w 2011 r. Odnotowywał go także Komitet Obywatelski do spraw Bezpieczeństwa Emerytalnego w opracowaniu z 2013 r.⁹ Pierwszą interpelację w sprawie emerytur czerwcowych złożono w 2013 r.¹⁰

Opisywane zagadnienie było analizowane pod kątem prawnym przez sądy rozpatrujące liczne sprawy z odwołania emerytów od decyzji wydanych przez organ rentowy. Stanowisko judykatury pozostaje niejednolite, a komentarze do u.e.r. nie podejmują pogłębionej analizy. Temat był poruszany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS, później Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – MRPiPS) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Był również relacjonowany przez najważniejsze polskie dzienniki prasowe. Lektura stanowisk poszczególnych organów państwa ukazuje znaczną rozbieżność poglądów w tym zakresie. Z kolei analiza zawarta w jedynej odnalezionej publikacji naukowej poruszającej ten temat pozostawia miejsce do dalszych eksploracji¹¹. Dlatego zasadne wydaje się pogłębienie badań nad tym zagadnieniem.

Przedmiotem opracowania jest analiza przyczyn zjawiska emerytur czerwcowych, z uwzględnieniem praktyki organu rentowego w stosowaniu przepisów odnoszących się do waloryzacji rocznej oraz kwartalnej składek i kapitału początkowego, jak również stanowiska judykatury, doktryny i kompetentnych podmiotów. Tak sformułowany przedmiot opracowania wynika z przyjętego problemu badawczego, którym są przyczyny zróżnicowania sytuacji osób przechodzących na emeryturę z FUS w zależności od miesiąca, ze szczególnym uwzględnieniem czerwca. Rozwiązanie problemu badawczego pozwala na sformułowanie rekomendacji właściwych zmian prawa, co stanowi cel pracy.

Opracowanie składa się z pięciu części. W pierwszej przeanalizowano przepisy dotyczące wysokości emerytury pod kątem okoliczności mogących doprowadzić do obliczenia jej w niższej wysokości, niż gdyby nastąpiło to miesiąc wcześniej dla tej samej osoby.

alnej odpowiedzialności, red. S. Golinowska, Warszawa 1999; M. Rymsza, *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych* [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005, s. 43–58; M. Szczepański, *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Poznań 2006.

7 Emerytura mieszaną wymaga obliczenia wysokości świadczenia odrębnie na nowych i na starych zasadach, a następnie zsumowania otrzymanych kwot w proporcji $ax + (1 - a)y$, gdzie $a \in (0,1)$ i jest określone w ustawie; x , y – kwota emerytury obliczona na nowych i na starych zasadach. Emerytura na starych zasadach to emerytura, której wysokość jest ustalana na podstawie art. 53 u.e.r., czyli z tzw. systemu zdefiniowanego świadczenia. Wysokość takiej emerytury jest uzależniona od długości stażu ubezpieczenia i wysokości zarobków z wybranych lat kariery zawodowej. W systemie zdefiniowanego świadczenia nie jest konieczna ewidencja składek opłacanych za pojedyncze osoby.

8 Najstarsze wyroki w bazie Legalis: wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Rzeszowie z 22.08.2012 r., III AUa 325/12; wyrok SA w Katowicach z 25.09.2012 r., III AUa 24/12.

9 M. Bitner, A. Chłopecki i in., *Obywatelski kontrraport. Krytyczna analiza rządowego przeglądu systemu emerytalnego*, Warszawa 2013, s. 68–70.

10 Interpelacja nr 19868 (VII kadencja), zgłaszający R. Ajchler, 22.07.2013 r.

11 Zob. K. Szlachta-Kisiel, *Mechanizm waloryzacji w systemie zdefiniowanej składki*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 1, s. 221–222.

Konkluzje z tej części opracowania pozwoliły w kolejnych fragmentach pracy skupić uwagę na mechanizmie waloryzacji rocznej i kwartalnej składek, kapitału początkowego i subkonta¹². W części drugiej w ramach wprowadzenia przedstawiono istotę i funkcje waloryzacji, zaś w trzeciej przeanalizowano szczegółowe zasady waloryzacji uprawnień w ubezpieczeniu emerytalnym, wykazując liczne mankamenty regulacji ustawowej. W części czwartej przedstawiono przyczyny zjawiska emerytur czerwcowych oraz podsumowano jego ocenę formułowaną w wyrokach sądów, wystąpieniach posłów i innych podmiotów. W części piątej przedstawiono kierunki działań mających na celu rozwiązanie problemu lub ograniczenie jego skutków.

Wkład autora polega na zaprojektowaniu koncepcji badania, dokonaniu studiów literaturowych, zebraniu, analizie i interpretacji danych oraz redakcji opracowania. W badaniu wykorzystano przede wszystkim metodę analizy dokumentów (aktów prawnych, orzeczeń sądowych, interpelacji poselskich i innych wystąpień oraz odpowiedzi na nie, druków sejmowych), posiłkując się analizą i krytyką literatury, a także analizą i konstrukcją logiczną.

Obliczenie niższej emerytury mimo upływu czasu

Wysokość emerytury z FUS na nowych zasadach

Emerytura z FUS na podstawie art. 24 u.e.r. przysługuje osobie ubezpieczonej urodzonej po 1948 r. po osiągnięciu przez nią wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. Wysokość świadczenia jest równa kwocie będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia emerytury przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia danej osoby (art. 26 u.e.r.).

Opłacanie dodatkowych składek na ubezpieczenie emerytalne zwiększa podstawę obliczenia emerytury. Z kolei upływ czasu skraca przewidywany okres pobierania świadczenia. Obie przesłanki przekładają się na stopniowe zwiększanie się możliwej do uzyskania emerytury w miarę upływu czasu. W trakcie przebiegu ubezpieczenia mogą jednak wystąpić okoliczności powodujące odstępstwo od tej reguły.

¹² Subkonta zostały utworzone na podstawie ustawy z dnia 25 marca o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2011 r. nr 75, poz. 398. Ustawa ograniczała składkę przekazywaną do OFE i tworzyła subkonto w ZUS. W 2014 r. na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1717, nastąpiło dalsze ograniczenie składki do OFE, wprowadzono dobrowolność członkostwa w OFE, umorzono 51,5 proc. jednostek rozrachunkowych OFE i przekazano odpowiadające im środki do FUS, a także utworzono tzw. suwak bezpieczeństwa. W 2020 r. planowano przeniesienie środków z OFE na indywidualne konta emerytalne, jednak proces legislacyjny ustawy z 18 lutego 2020 r. został przerwany z powodu sytuacji gospodarczej wynikającej z epidemii koronawirusa SARS-CoV-2. Do prac nad reformą powrócono w 2021 r., gdy OFE odbudowały wartość swoich aktywów po okresie spadków na giełdzie. Zob. Przebieg procesu legislacyjnego druków sejmowych nr 114 i 1005 (IX kadencja).

Podstawa obliczenia emerytury

Ustalając podstawę obliczenia emerytury, uwzględnia się kwoty zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne, kapitału początkowego i środków¹³ na subkoncie (art. 25 ust. 1 u.e.r.), a także waloryzację kwartalną składek (art. 25a u.e.r.), kapitału początkowego (art. 173 ust. 4–5a u.e.r.) oraz subkonta (art. 40d u.s.u.s.). Kwoty środków na subkoncie nie uwzględnia się w podstawie obliczenia emerytury tylko w razie ustalania wysokości emerytury dla kobiety, której obok emerytury z FUS przyznawana jest okresowa emerytura kapitałowa (art. 25 ust. 1e u.e.r.). Ponadto nie uwzględnia się skutków waloryzacji kwartalnej przeprowadzonej uprzednio w celu obliczenia emerytury częściowej¹⁴ (art. 25 ust. 1a u.e.r.), emerytury z FUS przyznanej łącznie z okresową emeryturą kapitałową (art. 26c ust. 2 u.e.r.), a także teje emerytury kapitałowej (art. 40d ust. 8 u.s.u.s.). Podstawę obliczenia emerytury należy także pomniejszyć o kwoty pobranych emerytur częściowych, wcześniejszych i górniczych (art. 25 ust. 1b u.e.r.).

Analiza poszczególnych elementów podstawy obliczenia emerytury pozwala wskazać na okoliczności jej obniżenia mimo upływu czasu¹⁵. Kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowana na koncie danej osoby może tylko rosnąć – pod wpływem opłacenia dodatkowych składek lub z tytułu waloryzacji, która nie może być ujemna (art. 25 ust. 3 i art. 25a ust. 4 u.e.r.). Także prawidłowo ustalony kapitał początkowy, waloryzowany na tych samych zasadach jak składki, może w wyniku waloryzacji tylko rosnąć (art. 173 ust. 6a i art. 25a ust. 4 u.e.r.). Waloryzacja roczna środków zewidencjonowanych na subkoncie również nie może być ujemna (art. 40c ust. 1 u.e.r.).

Jednak m.in. w razie rozvodu lub unieważnienia małżeństwa środki na subkoncie podlegają podziałowi (art. 40e u.s.u.s.), który prowadzi do pomniejszenia stanu subkonta. Ponadto stan subkonta obniża się o kwotę wypłaconych okresowych emerytur kapitałowych (art. 40a ust. 3 u.s.u.s.)¹⁶. Obie okoliczności mogą spowodować obliczenie danej osobie niższej emerytury, niż gdyby nastąpiłoby to na przykład miesiąc wcześniej.

13 W przypadku subkonta ustawa emerytalna posługuje się sformułowaniem „środków” zamiast „składek”, ponieważ na stan subkonta składają się również środki z OFE, odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna, a także kwoty dopisane w wyniku waloryzacji.

14 Emerytura częściowa to świadczenie przyznawane na podstawie art. 26b u.e.r., który obowiązywał od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2017 r. Emerytura częściowa została wprowadzona w związku z podniesieniem wieku emerytalnego i zlikwidowana wraz z jego obniżeniem. Świadczenie przysługiwało kobietom, które ukończyły 62 lata życia, z co najmniej 35-letnim okresem składkowym i nieskładkowym oraz mężczyznom, którzy ukończyli 65 lat życia, z co najmniej 40-letnim stażem. Emerytura częściowa wynosiła 50 proc. kwoty obliczonej zgodnie z art. 26 u.e.r.

15 Analiza pomija przypadki nieprawidłowego zewidencjonowania kwot na koncie lub subkoncie. Dokonanie korekty mogłoby pomniejszyć wykazane kwoty, co miałooby wpływ na wysokość potencjalnego świadczenia emerytalnego.

16 Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje na podstawie art. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz.U. z 2018 r. poz. 926. Prawo do świadczenia ma kobieta, która ukończyła 60 lat i zgromadziła na subkoncie co najmniej dwudziestokrotność kwoty dodatku pielęgnacyjnego. Świadczenie przysługuje członkowi OFE do ukończenia 65 roku życia.

Z kolei brak uwzględniania waloryzacji kwartalnej dokonanej podczas przyznawania emerytury częściowej ma zastosowanie w każdym przypadku ustalania emerytury powszechnej. Wobec tego ta okoliczność nie ma wpływu na różnicę wysokości emerytury obliczonej dla tej samej osoby w dwóch różnych terminach.

Wpływ taki może natomiast mieć obniżenie podstawy wymiaru emerytury o kwotę pobranych emerytur częściowych, wcześniejszych lub górniczych. Z każdym kolejnym miesiącem pobierania takiego świadczenia przed przyznaniem emerytury powszechnej przyrasta kwota, o którą należałoby zmniejszyć podstawę obliczenia emerytury powszechnej. Zatem w razie pobierania emerytury wcześniejszej, częściowej lub górniczej, jeśli wysokość tego świadczenia przewyższa przyrost podstawy obliczenia emerytury powszechnej wynikający z waloryzacji, zwleknięcie z ustaleniem emerytury powszechnej może powodować, że okaże się ona niższa, niż gdyby została ustalona miesiąc wcześniej.

Średnie dalsze trwanie życia

Średnie dalsze trwanie życia organ rentowy odczytuje z tablicy trwania życia, ogłaszanej corocznie do 31 marca jako załącznik do komunikatu prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w Monitorze Polskim (art. 26 ust. 4 i 5 u.e.r.). Tablica przedstawia średnią liczbę miesięcy, jaką ma do przeżycia osoba o danej liczbie ukończonych lat i miesięcy. Trwanie życia określa się tu wspólnie dla obu płci, dla osób w wieku od 30 lat do 90 lat i 11 miesięcy. Tablica nie stanowi prognozy, lecz zakłada utrzymanie obecnej umieralności. Ponadto w tej samej tablicy dalsze trwanie życia osób starszych jest mniejsze od osób młodszych, choć o mniej, niż by wynikało z upływu czasu¹⁷. Oznacza to, że przeżycie każdego kolejnego miesiąca zwiększa szansę dożycia coraz starszego wieku. Wynika to z faktu, że średnie dalsze trwanie życia obliczone dla kohorty w różnych momentach nigdy nie uwzględnia osób, które już zmarły.

Porównanie ukazujących się w ciągu ostatnich lat tablic pozwala zaobserwować zachodzący proces wydłużania się trwania życia w Polsce¹⁸. Jego skutkiem jest przyrost podanych w nich wartości w stosunku do liczb zawartych w tych samych komórkach poprzedniej tablicy. Kolejne tablice są zatem zwykle coraz mniej korzystne dla osób uprawnionych. Należy jednak wskazać, że efekt ten nie jest na tyle silny, aby powodować dla osoby opóźniającej przejście na emeryturę podzielenie podstawy jej obliczenia przez większą wartość niż miesiąc lub rok wcześniej. Ponadto do obliczenia wysokości emerytury stosuje się tablicę obowiązującą w dniu przyznania emerytury, albo – jeśli to korzystniejsze dla osoby uprawnionej – tablicę, która obowiązywała w dniu ukończenia przez nią wieku emerytalnego (art. 26 ust. 6 u.e.r.).

¹⁷ Ponadto różnica jest tym mniejsza, im starszych kohort dotyczy. Na przykład w tablicy z 2020 r. różnica w przeciętnym dalszym trwaniu życia 45- i 46-latka wynosi 10,9 miesiąca, natomiast 65- i 66-latka – 8,3 miesiąca, a 85- i 86-latka – 4,7 miesiąca.

¹⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Trwanie życia w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 8–9, 12–14.

Wnioski

Mimo upływu czasu możliwa do uzyskania emerytura może być niższa z powodu podziału środków na subkonto lub wypłaty okresowej emerytury kapitałowej, emerytury częściowej, wcześniejszej lub górniczej. Pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury skutkuje ustaleniem niższego świadczenia. Środki wykorzystane do wypłaty innego świadczenia nie powinny zostać użyte ponownie do wypłaty emerytury powszechnej¹⁹. Powyższe okoliczności są zatem uzasadnione. Nie są one jednak źródłem zjawiska emerytur czerwcowych, którego należy poszukiwać raczej w jedynym nieprzeanalizowanym dotąd elemencie procedury obliczania wysokości świadczenia emerytalnego: szczegółowych zasadach waloryzacji składek, kapitału początkowego i subkonta.

Waloryzacja w ubezpieczeniach społecznych

Istota waloryzacji

Waloryzacja (indeksacja, także urealnienie) to zmiana kwoty nominalnej świadczenia w reakcji na zmianę wielkości przyjętego wskaźnika referencyjnego²⁰. Waloryzacja może być określona procentowo (wskaźnikiem) lub kwotowo. W tym drugim przypadku można określić wskaźnik procentowy takiej indeksacji, przy czym będzie on zmienny zależnie od wysokości jej podstawy, czyli waloryzowanej kwoty. Waloryzacja może być przeprowadzana systematycznie lub incydentalnie. Ponadto może mieć charakter następczy lub prospektywny. W pierwszym przypadku jest dokonywana za okresy przeszłe, kiedy wiadomo, o ile (zależnie od przyjętego celu) należy zwaloryzować świadczenie. W drugim przypadku wykorzystywany jest wskaźnik prognozowany, a następnie może ewentualnie mieć miejsce waloryzacja korekcyjna na podstawie danych o wskaźniku rzeczywistym.

W polskim prawie cywilnym spełnienie świadczenia pieniężnego następuje co do zasady przez zapłatę kwoty nominalnej, chyba że ustawa, umowa lub wyrok sądu określą inaczej²¹. W finansach publicznych występują jednak liczne mechanizmy waloryzacyjne dotyczące wynagrodzeń i wysokości świadczeń społecznych²². W ubezpieczeniach społecznych waloryzację stosuje się m.in. wobec przyznanych świadczeń długoterminowych.

19 I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2019, s. 86.

20 K. Berrahal, *Różnorodność wskaźników waloryzacji w ubezpieczeniu emerytalnym w świetle celu i funkcji waloryzacji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 4, s. 37–38; G. Uścińska, *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 1, s. 4.

21 Zob. art. 358¹⁾ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.

22 Ministerstwo Finansów, *Przegląd wydatków publicznych. Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych*, Warszawa 2017.

Wysokość emerytur i rent z FUS podlega raz do roku w marcu ustaleniu w wyższej kwocie w drodze decyzji administracyjnej. Waloryzowane są także wielkości abstrakcyjne, jak na przykład kwota najniższej emerytury lub renty, kwoty dodatków do świadczeń, jak również kwoty wykorzystywane w procesie ustalania lub obliczania wysokości świadczenia, czyli kwota bazowa, kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału emerytalnego zewidencjonowane na kontach osób ubezpieczonych w ZUS oraz kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS.

Funkcje waloryzacji

W odniesieniu do stosunków cywilnoprawnych wskazuje się, że waloryzacja ma zapewnić wierzycielowi równowartość ekonomiczną wierzytelności z chwili powstania zobowiązania w razie, gdyby od tego czasu nastąpiła zmiana siły nabywczej pieniądza. Nie ma jednak powodu, aby ograniczać funkcję waloryzacji do kompensowania inflacji. Wskaźnikami referencyjnymi stosowanymi w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego są m.in. zmiany wartości koszyka kosztów życia, przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, wielkości produktu krajowego.

Ochrona przed inflacją

W ubezpieczeniach społecznych waloryzacja może pełnić wiele funkcji²³. Z punktu widzenia osób ubezpieczonych i świadczeniobiorców najczęściej chroni ich świadczenia i składki przed spadkiem realnej wartości wynikającym ze wzrostu poziomu cen w gospodarce (pot. inflacji). Na przykład w Polsce do wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych odwołuje się zarówno waloryzacja emerytur i rent (art. 89 ust. 1 u.e.r.), jak i waloryzacja składek i kapitału początkowego (art. 25 ust. 6 u.e.r.). Ochrona przed inflacją jest potrzebna wobec przyznanych świadczeń długoterminowych oraz kwot świadczeń, których wysokość określono w ustawie ryczałtowo. Nie ma zaś potrzeby waloryzowania świadczeń krótkoterminowych, zwłaszcza gdy ich wysokość zależy od aktualnego wynagrodzenia osoby ubezpieczonej²⁴.

Przeciwdziałanie rozwarstwieniu społecznemu

Waloryzacja zapewnia także świadczeniobiorcom udział w owocach wzrostu gospodarczego i spowalnia rozwarstwienie dochodowe w stosunku do pokolenia pracującego. Jest to możliwe przez powiązanie wskaźnika indeksacji ze wzrostem wynagrodzeń

23 A. Nerka, *Gwarancje prawa do realnej wartości świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 259, s. 86; A. Nerka, *Waloryzacja świadczeń w prawie emerytalnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, s. 319; J. Piggott, R. Sane, *Indexing Pensions*, Social Protection Discussion Paper no. 925, 2009, s. 1; E. Hohnerlein, *Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards*, „Global Social Policy” 2019, nr 3, s. 249–250; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, s. 218–224.

24 Na tym tle rodzi się pytanie o brak waloryzacji kwoty zasiłku pogrzebowego, która od 1 marca 2011 r. jest określona ryczałtowo w wysokości 4000 zł (art. 80 u.e.r.) i nie była podnoszona mimo wzrostu cen pochówku. Do 28 lutego 2011 r. wysokość zasiłku wynosiła 200 proc. przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu śmierci zmarłego.

w gospodarce lub wzrostem produktu krajowego. Zwykle jednak, jeśli to powiązanie występuje, to jest ono niepełne z uwagi na postrzegany wysoki dla finansów publicznych koszt pełnej kompensacji w tym zakresie. Na przykład w Polsce wskaźnik waloryzacji emerytur i rent zawiera oprócz komponentu cenowego co najmniej 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (art. 89 ust. 1 u.e.r.).

Przeciwdziałanie rozwarstwieniu emerytów

Z punktu widzenia państwa waloryzacja łagodzi efekt powstawania tzw. starych portfeli, czyli postępującego rozwarstwienia dochodowego wewnątrz populacji świadczeniobiorców ze względu na datę uzyskania świadczenia. Kariera zawodowa danej osoby przebiega w konkretnych realiach gospodarczych, od których zależy wysokość możliwych do uzyskania przez nią zarobków, a zatem również składek wpłaconych do systemu emerytalnego. Wraz ze wzrostem PKB w danym państwie kolejne kohorty ludności wstępują na rynek pracy i opuszczają go, partycypując w coraz to bogatszej gospodarce. Ma to odzwierciedlenie w wysokości uzyskiwanych emerytur przez kolejne pokolenia²⁵. Pojedyncza osoba może zmieniać swoją pozycję w strukturze pionowej oraz wydłużać swoją aktywność zawodową, ale nie jest w stanie wyjść poza ramy wyznaczone przez czasy, w których żyje.

Podnoszenie najniższych świadczeń

Ponadto waloryzacja może zostać wykorzystana do podnoszenia najniższych świadczeń, np. za pomocą waloryzacji kwotowej, minimalnej kwoty podwyżki, ponadproporcjonalnego podniesienia kwoty najniższego świadczenia lub zróżnicowania wskaźnika waloryzacji ze względu na wysokość świadczenia. Dla przykładu w Polsce na 10 ostatnich waloryzacji emerytur i rent metody te były stosowane pięciokrotnie (w latach 2012, 2015, 2017, 2019, 2020). Oznacza to jednak ingerencję w strukturę dochodową świadczeniobiorców (a dokładnie jej stopniowe spłaszczanie „od dołu”), a także wpływ na decyzje podejmowane na rynku pracy. Jest to kontrowersyjne, jeśli przyjmiemy, że waloryzacja z założenia ma charakter dostosowawczy. Ponadto chęć osiągnięcia efektów redystrybucyjnych jest wskazywana wprost jako jeden z potencjalnych celów waloryzacji²⁶.

Regulacja zobowiązań systemu emerytalnego

Waloryzacja pełni także bardzo istotną, choć często niedostrzeganą i niewykorzystywaną, rolę regulatora przyrostu w czasie zobowiązań systemu emerytalnego. Świadome korzystanie z tej funkcji pozwala wpływać na długookresową stabilność funduszy ubezpieczeniowych. Jako przykład można wskazać użytek, jaki z tej właściwości uczynili twórcy systemu emerytalnego funkcjonującego w Szwecji.

25 Z. Kluszczyńska, *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2016, s. 193.

26 E. Hohnerlein, *op. cit.*, s. 250.

W okresach, gdy bilans długookresowych aktywów i zobowiązań tamtejszego systemu wykazuje nierównowagę, waloryzacja emerytur i składek przeprowadzana jest przy użyciu niższego, „awaryjnego” wskaźnika, a nie na ogólnych zasadach²⁷. Częściowe wykorzystanie tej funkcji można dostrzec także w przypadku waloryzacji składek i kapitału początkowego w polskim systemie emerytalnym, w zakresie, w jakim wskaźnik waloryzacji uzależniony jest od dynamiki przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. Dynamika ta zależy bowiem z jednej strony od przyrostu funduszu płac w gospodarce, z drugiej zaś od liczebności pokolenia pracującego. Odzworowuje ona zatem bieżące zmiany w bazie składkowej systemu emerytalnego.

Waloryzacja uprawnień a waloryzacja świadczeń

Zarówno waloryzacja emerytur i rent, bardziej obecna w świadomości społecznej, jak i waloryzacja uprawnień emerytalnych w fazie akumulacji spełniają te same funkcje²⁸. Z kolei waloryzacja uprawnień emerytalnych nie wywiera natychmiastowych skutków na stan finansów publicznych, tak jak to się dzieje w przypadku waloryzacji świadczeń.

Waloryzacja składek, kapitału początkowego i subkonta

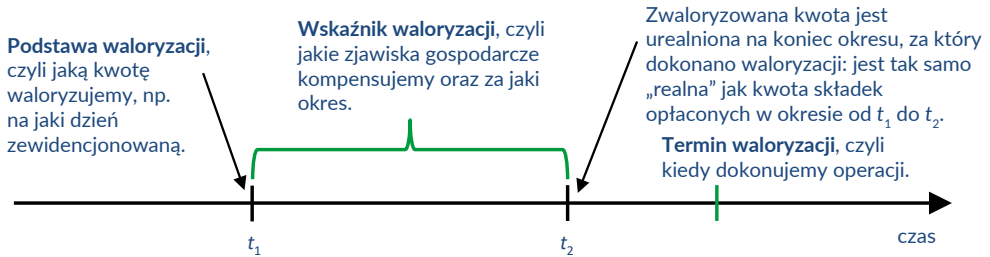
Sposób waloryzacji

Zasady waloryzacji rocznej i kwartalnej składek na ubezpieczenie emerytalne reguluje art. 25 ust. 1, 3–12 oraz art. 25a u.e.r. Na mocy art. 173 ust. 4–5a i 6a u.e.r. zasady te obejmują także kapitał początkowy, co jest spójne z regulacją, zgodnie z którą kapitał początkowy ewidencjonuje się na koncie ubezpieczonego (art. 173 ust. 6 u.e.r.). Z kolei zasady waloryzacji rocznej i kwartalnej subkonta reguluje art. 40c i 40d u.s.u.s. Mimo umiejscowienia przepisów w dwóch różnych ustawach w niniejszej sekcji dokonano próby scharakteryzowania tych regulacji w sposób łączny. Wspólny cel i znaczne podobieństwo norm uzasadniają taki zabieg. Przepisy określające zasady waloryzacji w ubezpieczeniach społecznych dotyczą: sposobu (jak waloryzować), terminu (kiedy waloryzować), podstawy (co waloryzować) oraz wskaźnika (o ile waloryzować).

27 Jest to tzw. automatyczny mechanizm stabilizujący. Zob. O. Settergren, *Financial and Inter-generational Balance? An introduction to how the new Swedish pension system manages conflicting ambitions*, „NFT” 2003, No. 2, s. 109–110.

28 Zasadne wydaje się zatem pytanie o przyczyny istniejącego zróżnicowania budowy wskaźników poszczególnych rodzajów waloryzacji, zob. K. Berrahal, *op. cit.*, s. 5–7.

Rysunek 1. Budowa przepisów o waloryzacji w ubezpieczeniach społecznych



Źródło: opracowanie własne

Zarówno roczna, jak i kwartalna waloryzacja mają charakter procentowy. Polegają bowiem na pomnożeniu zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego składek oraz kapitału początkowego, a także środków zewidencjonowanych na subkoncie przez wskaźnik waloryzacji (art. 25 ust. 5 i art. 25a ust. 4 u.e.r., art. 40c ust. 3 i art. 40d ust. 4 u.s.u.s.).

W wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan konta, kapitał początkowy ani stan subkonta nie mogą ulec obniżeniu (art. 25 ust. 3, art. 25a ust. 4 i art. 173 ust. 6a u.e.r., art. 40c ust. 1 i art. 40d ust. 4 u.s.u.s.). Jest to zasada stosowana również w zakresie waloryzacji emerytur i rent (art. 88 ust. 2 u.e.r.), choć tam została wprowadzona stosunkowo niedawno, tj. od 1 marca 2017 r., w reakcji na obawy, że panująca w gospodarce deflacja doprowadzi do ogłoszenia ujemnego wskaźnika waloryzacji świadczeń²⁹.

Termin waloryzacji

Do 30 czerwca 2004 r. przepisy u.e.r. przewidywały kwartalną częstotliwość waloryzacji składek i kapitału początkowego. Przebudowanie tego mechanizmu na kształt znany dzisiaj nastąpiło 1 lipca 2004 r.³⁰ Co istotne, wprowadzone wtedy zasady waloryzacji zastosowano wstecznie od początku istnienia nowego systemu emerytalnego, tj. od 1 stycznia 1999 r.³¹

Waloryzacja roczna ma charakter systematyczny, zaś kwartalna – jednorazowy, uzupełniający. Według obecnych zasad składki należy bowiem waloryzować „na bieżąco” – corocznie w terminie od 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji „za 2000 rok” (art. 25 ust. 3 u.e.r.). Wyjątkiem jest pierwsza waloryzacja kapitału początkowego, przeprowadzona od 1 czerwca 2000 r. za pomocą wskaźnika, którego treść wskazuje, że dotyczy ona 1999 r. (tzn. waloryzacja jest „za 1999 rok”; art. 173 ust. 4). Jest to uzasadnione tym, że kapitał początkowy ustala się na 1 stycznia 1999 r. (art. 173

29 Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 2.

30 Nadanie nowego brzmienia art. 25, zmiany do art. 173 oraz dodanie art. 25a do u.e.r. nastąpiło ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2004 r. nr 121, poz. 1264. Zmianie uległy ponadto treść i metoda ustalania wskaźnika waloryzacji.

31 Wskaźniki waloryzacji za lata 2000–2005 zostały ogłoszone obwieszczeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie wskaźników waloryzacji składek za lata 2000–2005, M.P. z 2006 r. nr 42, poz. 453.

ust. 3 u.e.r.). Oznacza to, że przez cały 1999 r. kapitał początkowy tracił wartość, natomiast składki na ubezpieczenie emerytalne były wpłacane w ciągu tego roku, dlatego powinny zostać zwaloryzowane po raz pierwszy dopiero „za 2000 rok”³².

Z kolei przy ustalaniu wysokości emerytury należy dokonać uzupełniającej waloryzacji w następujących po sobie kwartałach, aby stan konta osoby ubezpieczonej uwzględniał należny przyrost wartości za okres nieobjęty ostatnią waloryzacją roczną³³. Ten okres może wynieść od 15 do 28 miesięcy. Brak waloryzacji kwartalnej prowadziłby zatem do istotnego pogorszenia sytuacji osób ubezpieczonych przechodzących na emeryturę na długo po ostatniej waloryzacji rocznej. Przyrost co do zasady powinien zachować proporcje w stosunku do efektów waloryzacji rocznej³⁴.

Analogicznie jak w przypadku waloryzacji składek i kapitału początkowego podział na waloryzację roczną realizowaną cyklicznie od 1 czerwca każdego roku (art. 40c ust. 1 u.s.u.s.) oraz waloryzację kwartalną przeprowadzaną przy ustalaniu wysokości emerytury (art. 40d ust. 1 u.s.u.s.) określono dla środków zewidencjonowanych na subkoncie. Pierwszą waloryzację roczną przeprowadzono w 2013 r., zaś pierwsza waloryzacja kwartalna dotyczy III kwartału 2011 r. Subkonta istnieją bowiem od 1 maja 2011 r. i zostały utworzone w ramach pierwszej z trzech reform kapitałowego filaru emerytalnego, prowadzących do jego likwidacji.

Podkreślenia wymaga, że wprowadzona przez ustawodawcę dychotomia na regularną, bieżącą waloryzację roczną oraz przeprowadzaną przy ustalaniu wysokości emerytury waloryzację kwartalną ma walor przede wszystkim informacyjny i pedagogiczny. Waloryzacja roczna wpisuje się w aktywną politykę informacyjną, aksjologię wzrostu indywidualnej odpowiedzialności oraz przejrzystości systemu emerytalnego, które zostały zapoczątkowane jego reformą z 1999 r.³⁵ Pomijając ten aspekt, waloryzacja roczna mogłaby równie dobrze być przeprowadzana analogicznie jak kwartalna, czyli na zakończenie kariery osoby ubezpieczonej. Do tego czasu gromadzone na koncie dane i wykonywane na nim operacje nie mają przełożenia na ostateczną wysokość świadczenia. Dowodzi tego wspomniana zmiana zasad waloryzacji wstecznie za lata 2000–2005, która była możliwa, ponieważ wypłata pierwszych emerytur z nowego systemu miała nastąpić dopiero w 2009 r. Podobnie kapitał początkowy ustalany

32 Zob. wypowiedź Krzysztofa Patera, sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej: „Mamy kapitał początkowy wyliczony na początek 1999 r., czyli można powiedzieć, że on jest wyliczony w realnej wartości na 1 stycznia 1999 r. Biegnie sobie rok 1999 r., w którym nastąpiła jakaś inflacja, jakiś wzrost płac. Skończył się 1999 r. Nadszedł rok 2000. Pojawiają się dane za rok 1999 [...]. Nadchodzi 1 czerwca 2000 r. i wtedy to, co miało realną wartość na 1 stycznia 1999 r., czyli kapitał początkowy, który już utracił tę realną wartość przez cały rok 1999, przeliczamy na 1 stycznia 2000 r. Przeliczamy przez przemnożenie go wskaźnikiem wzrostu płac w roku 1999. Niczego nie zgubiliśmy, bo urealniliśmy wartość kapitału początkowego, tylko robimy to w czerwcu 2000 r., bo wtedy mamy dane. Wiemy, ile stracił kapitał przez cały rok 1999”, „Biuletyn sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny”, nr 2981 (IV kadencja), 19.03.2004 r.

33 Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2272 (IV kadencja), 24 listopada 2003 r., s. 4.

34 M. Bitner, A. Chłopecki i in., *op. cit.*, s. 68.

35 K. Berrahal, *Znaczenie informacji o stanie konta ubezpieczonego dla funkcjonowania systemu emerytalnego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 4, s. 122–125.

lub przeliczany po 1 stycznia 1999 r. jest następnie waloryzowany naraz przeszłymi wskaźnikami za kolejne lata.

Ponadto należy zaznaczyć, że zasady ustalania podstawy obliczenia emerytury nie przewidują mechanizmu waloryzacji składek ani subkonta za okres od dnia pozyskania składki do końca roku kalendarzowego. Tak samo dzieje się w odniesieniu do składek nieobjętych waloryzacją roczną, waloryzacja kwartalna nie przewiduje waloryzacji za okres od dnia pozyskania składki do końca kwartału³⁶. Tymczasem taka indeksacja występuje m.in. w przypadku oprocentowania lokat bankowych, ponieważ w przeciwnym razie osoba użyczająca kapitału byłaby stratna.

Podstawa waloryzacji

Podstawa waloryzacji rocznej

Podstawa waloryzacji to kwota zewidencjonowana na koncie lub subkoncie ubezpieczonego, którą należy pomnożyć przez wskaźnik waloryzacji, aby otrzymać kwotę zwaloryzowaną. Waloryzacji rocznej podlegają kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne, kapitału początkowego i środków na subkoncie zewidencjonowanych na 31 stycznia roku, za który jest dokonywana waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji (art. 25 ust. 4 u.e.r. oraz art. 40c ust. 2 u.s.u.s.). Analiza przepisów każe sformułować cztery uwagi.

Po pierwsze przyrost wartości składek wynikający z poprzednich waloryzacji nie zalicza się do „zewidencjonowanej kwoty składek”. Taka konstrukcja jest uzasadniona, ponieważ składka to świadczenie, które zostało zapłacone lub było należne za osobę ubezpieczoną w konkretnej wysokości. Późniejsze zwaloryzowanie jej nie wpływa na ten fakt. Ta konstrukcja jest jednak niepraktyczna w kontekście matematycznej operacji waloryzacji, która polega na tym, że podstawę waloryzacji mnoży się przez wskaźnik waloryzacji, a zwaloryzowana kwota stanowi wraz ze składkami wpłaconymi w kolejnym okresie podstawę waloryzacji za kolejny okres. W praktyce na żadnym etapie nie wyodrębnia się kwoty przyrostu w wyniku waloryzacji.

Po drugie data 31 stycznia wynika z zasady wyrażonej w art. 47 ust. 1 u.s.u.s., zgodnie z którą składki na ubezpieczenia społeczne za dany miesiąc opłaca się w następnym miesiącu. Zatem składki zewidencjonowane na 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja, to składki za okres do 31 grudnia roku poprzedniego³⁷.

Po trzecie waloryzację „za dany rok” przeprowadza się w następnym roku. Świadczy o tym zasada, zgodnie z którą do 25 dnia miesiąca poprzedzającego termin waloryzacji (czyli do 25 maja) ogłaszany jest wskaźnik waloryzacji składek za poprzedni rok (art. 25 ust. 12 u.e.r.), jak również sposób budowy wskaźnika waloryzacji składek za 2000 r. (art. 25 ust. 9 u.e.r.) i waloryzacji kapitału początkowego za 1999 r. (art. 173 ust. 4 u.e.r.). Ujmując to inaczej, waloryzacja przeprowadzona od 1 czerwca roku y dotyczy roku $y-1$, to znaczy kompensuje

³⁶ M. Bitner, A. Chłopecki i in., *op. cit.*, s. 21, 66.

³⁷ Uzasadnienie do postanowienia SN z 6.10.2015 r., *op. cit.*, s. 11.

Tabela 1. Matematyczna operacja waloryzacji rocznej składek na hipotetycznym przykłdzie

Okres składkowy	Kwota składek za okres A	Podstawa waloryzacji	Okres waloryzacji	Wskaźnik waloryzacji	Zwaloryzowana kwota składek	Przyrost kwotowy w wyniku waloryzacji		Kumulatywny skutek waloryzacji	
						$C = B + F(-1)$	D	E	$F = C \times E$
K.p.	75 000,00 zł	75 000,00 zł	1999	115,60%	86 700,00 zł		11 700,00 zł	11 700,00 zł	15,60%
1999	2 398,72 zł	89 098,72 zł	2000	112,72%	100 432,08 zł		11 333,36 zł	23 033,36 zł	29,76%
2000	2 703,80 zł	103 135,88 zł	2001	106,68%	110 025,36 zł		6 889,48 zł	29 922,84 zł	37,36%
2001	2 897,81 zł	112 923,17 zł	2002	101,90%	115 068,71 zł		2 145,54 zł	32 068,38 zł	38,64%
2002	2 998,10 zł	118 066,81 zł	2003	102,00%	120 428,15 zł		2 361,34 zł	34 429,72 zł	40,04%
2003	3 094,03 zł	123 522,18 zł	2004	103,63%	128 006,04 zł		4 483,86 zł	38 913,58 zł	43,68%
2004	3 217,85 zł	131 223,89 zł	2005	105,55%	138 506,82 zł		7 282,93 zł	46 196,51 zł	50,04%
2005	3 345,35 zł	141 852,17 zł	2006	106,90%	151 639,97 zł		9 787,80 zł	55 984,31 zł	58,53%
2006	3 481,60 zł	155 121,57 zł	2007	112,85%	175 054,69 zł		19 933,12 zł	75 917,43 zł	76,58%
2007	3 782,08 zł	178 836,77 zł	2008	116,26%	207 915,63 zł		29 078,86 zł	104 996,29 zł	102,02%
2008	4 137,45 zł	212 053,08 zł	2009	107,22%	227 363,31 zł		15 310,23 zł	120 306,52 zł	112,38%
2009	4 361,02 zł	231 724,33 zł	2010	103,98%	240 946,96 zł		9 222,63 zł	129 529,15 zł	116,26%
2010	4 532,52 zł	245 479,48 zł	2011	105,18%	258 195,32 zł		12 715,84 zł	142 244,99 zł	122,68%
2011	4 777,82 zł	262 973,14 zł	2012	104,68%	275 280,28 zł		12 307,14 zł	154 552,13 zł	128,02%
2012	4 949,50 zł	280 229,78 zł	2013	104,54%	292 952,21 zł		12 722,43 zł	167 274,56 zł	133,10%
2013	5 129,94 zł	298 082,15 zł	2014	102,06%	304 222,64 zł		6 140,49 zł	173 415,05 zł	132,57%
2014	5 317,43 zł	309 540,07 zł	2015	105,37%	326 162,37 zł		16 622,30 zł	190 037,35 zł	139,61%
2015	5 480,91 zł	331 643,28 zł	2016	106,37%	352 768,96 zł		21 125,68 zł	211 163,03 zł	149,12%
2016	5 688,11 zł	358 457,07 zł	2017	108,68%	389 571,14 zł		31 114,07 zł	242 277,10 zł	164,49%
2017	6 003,35 zł	395 574,49 zł	2018	109,20%	431 967,34 zł		36 392,85 zł	278 669,95 zł	181,78%
2018	6 443,98 zł	438 411,32 zł	2019	108,94%	477 605,29 zł		39 193,97 zł	317 863,92 zł	198,99%
2019	6 912,19 zł	-	2020	-	-		-	-	-
2020	7 346,23 zł	-	2021	-	-		-	-	-

Uwagi: Przykład dotyczy osoby z kapitałem początkowym (k.p.) w kwocie 75 tys. zł i składkami emerytalnymi za lata 1999–2020 opłacanymi od podstawy wymiaru równej 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia w danym roku.

Źródło: opracowanie własne

utrata wartości składek mającą miejsce w trakcie roku $y-1$. A zatem waloryzacji podlega stan konta ze składkami za okres do końca roku $y-2$. Nie dostrzega tego SN, który uznaje rok przeprowadzenia waloryzacji za rok, za który dokonuje się waloryzacji³⁸.

Reguła ta odnosi się także do subkonta, jednak w jego przypadku nie sposób wywnioskować tego z przepisów art. 40c u.s.u.s. Zgodnie z ust. 6 tego artykułu do 15 dnia miesiąca poprzedzającego termin waloryzacji (czyli do 15 maja) ogłaszany jest wskaźnik waloryzacji, „o którym mowa w ust. 4”. Brak jest sformułowania: „za poprzedni rok i kwartał”, które pozwala ustalić relację między terminem waloryzacji rocznej a rokiem, za który jest ona przeprowadzana. Jednocześnie zawarta w ust. 4 tego artykułu budowa wskaźnika waloryzacji subkonta nie pozwala na wywnioskowanie tej relacji, jak w przypadku wskaźnika waloryzacji składek. Pozostaje zatem oparcie się na wykładni funkcjonalnej lub systemowej.

Należy podkreślić, że waloryzacji nie podlegają składki za rok $y-1$. Stany konta i subkonta po przeprowadzonej waloryzacji są urealnione na koniec roku $y-1$, ale składa się na nie kwota zwaloryzowanych składek za okres do końca roku $y-2$ oraz składki w kwocie nominalnej (czyli niezwaloryzowane) za rok $y-1$.

Po czwarte wszystkie powyższe uwagi odnoszą się do subkonta z tym zastrzeżeniem, że są na nim ewidencjonowane nie tylko składki i należności od nich pochodne (odsetki za zwłokę i opłata prolongacyjna), ale także środki przeniesione z OFE. Wpływ i ewidencja tych środków na subkoncie nie są związane z cyklem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, lecz z suwakiem bezpieczeństwa, czyli regulacją przewidującą stopniowe przekazywanie środków z OFE na subkonto osoby ubezpieczonej w okresie 10 lat poprzedzających osiągnięcie przez nią wieku emerytalnego (art. 40a ust. 1 u.s.u.s.). Z tego powodu, a także z uwagi na istniejące w systemie ubezpieczeń społecznych różnice na składkę należną i wpłaconą (szczególnie istotne dla osób ubezpieczonych, które są płatnikami składek na własne ubezpieczenia w kontekście art. 40 ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 5 ust. 4 i 5 u.e.r.) należy uznać za trafne posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem składek lub środków „zewidencjonowanych”, ponieważ pozwala to uniknąć problemów interpretacyjnych.

Podstawa waloryzacji kwartalnej

Przy ustalaniu wysokości emerytury kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne, kapitału emerytalnego i środków na subkoncie zewidencjonowanych po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną, są waloryzowane kwartalnie (art. 25a ust. 1 u.e.r. oraz art. 40d ust. 1 u.s.u.s.). Waloryzacji kwartalnej podlegają zatem składki za okresy przypadające po roku $y-2$ (gdzie y to rok, w którym przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną). Waloryzacja ta obejmuje kwoty składek i środków zewidencjonowanych na ostatni dzień pierwszego miesiąca kwartału, za który przeprowadzana jest waloryzacja, powiększone o kwoty uzyskane w wyniku poprzednich waloryzacji kwartalnych (art. 25a ust. 3 u.e.r. oraz art. 40d ust. 3 u.s.u.s.). Waloryzacji

³⁸ *Ibidem*, s. 10–11.

przeprowadzanej za kwartał q podlegają zatem składki za okres do końca kwartału $q-1$. Brzmienie powyższych przepisów wygenerowało dwa poważne problemy interpretacyjne.

Po pierwsze zgodnie z przepisami waloryzacji rocznej podlegają składki i środki zewidencjonowane „na dzień”, natomiast waloryzacji kwartalnej – „po dniu”. Zatem literalne brzmienie przepisów nie wskazuje, że należy waloryzować kwartalnie kwoty objęte ostatnią waloryzacją roczną, lecz jedynie nowo zewidencjonowane. Również wykładnia SN pomija waloryzację kwartalną składek, środków i kapitału początkowego objętych ostatnią waloryzacją roczną³⁹. Pominięcie waloryzacji kwartalnej kwot objętych ostatnią waloryzacją roczną byłoby jednak niezgodne z celem waloryzacji kwartalnej. Podlegałyby jej bowiem niewielkie kwoty składek opłaconych w ostatnich kilkunastu miesiącach kariery zawodowej, zaś kwota wielokrotnie większa, o wartości często kilkuset tysięcy złotych, stanowiąca główną część stanu konta ubezpieczonego, pozostałaby nieaktualna na dzień przyznania emerytury. Dlatego w praktyce ZUS waloryzowane są również kwoty objęte waloryzacją roczną, a także kapitał początkowy. Składki te są waloryzowane kwartalnie za okres od I kwartału roku y (czyli roku, w którym przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną).

Po drugie zgodnie z przepisami waloryzacji kwartalnej podlegają składki i środki zewidencjonowane po dniu 31 stycznia „roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną”. Zatem literalne brzmienie przepisów wskazuje, że składki za rok $y-1$ stanowią podstawę waloryzacji kwartalnej. W rzeczywistości są to najstarsze składki nieobjęte ostatnią roczną waloryzacją. Ponieważ jednak w dalszej części przepisów nie jest wskazane, za który kwartał należy te składki zwaloryzować po raz pierwszy (jest jedynie mowa o tym, za który kwartał należy zwaloryzować je po raz ostatni), w praktyce ZUS przyjęto, że cykl waloryzacji należy rozpocząć już od składek za I kwartał roku $y-1$ wskaźnikiem za II kwartał tego samego roku⁴⁰. Taka interpretacja doprowadziła do oddzielnego waloryzowania kwot objętych ostatnią waloryzacją roczną oraz kwot nią nieobjętych. Liczba waloryzacji składek nieobjętych waloryzacją roczną jest większa o trzy od liczby waloryzacji kapitału początkowego i składek objętych waloryzacją roczną. Następnie obie wynikłe kwoty są sumowane.

Waloryzowanie składek za rok $y-1$ wskaźnikami kwartalnymi za ten sam rok jest w ocenie autora nadmiarowe. Należy pamiętać, że choć składki za rok $y-1$ nie zostały objęte waloryzacją roczną, to jednak ich wartość pozostaje aktualna na koniec roku $y-1$, tak samo zresztą jak zwaloryzowany kapitał początkowy i składki za okres do końca roku $y-2$. Innymi słowy waloryzacja roczna za rok $y-1$ pozostawia cały stan konta aktualny na koniec tego okresu, a waloryzacja kwartalna, mająca charakter uzupełniający, powinna zostać zastosowana dopiero od I kwartału roku y . Dlatego składki za rok $y-1$ nie powinny zostać zwaloryzowane za ten rok (ani rocznie, ani kwartalnie), a dopiero kwartalnie za I kwartał roku y . Składki za poszczególne kwartały roku y powinny powiększać podstawę waloryzacji za kolejne kwartały. Należy zauważyć, że taka interpretacja pozwala zwaloryzować kwartalnie

³⁹ *Ibidem*, s. 12–14.

⁴⁰ W I kwartale roku $y-1$ nie byłoby jeszcze niczego do zwaloryzowania.

w ramach tej samej operacji jednocześnie całość składek i kapitału początkowego zewidencjonowanych na koncie osoby ubezpieczonej.

Należy także zauważyć, że choć podstawa obliczenia emerytury powinna uwzględniać waloryzację składek zewidencjonowanych do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury (art. 25 ust. 1 u.e.r.), przepisy art. 25a ust. 2 u.e.r. oraz art. 40d ust. 2 u.s.u.s. nie realizują tej zasady⁴¹. Przewidują one, że ostatniej waloryzacji kwartalnej dokonuje się za kwartał następujący na dwa kwartały przed tym, w którym oblicza się wysokość emerytury (kwartał e). Na przykład obliczając ją w I kwartale roku, ostatniej waloryzacji kwartalnej dokonuje się za III kwartał poprzedniego roku. Oznacza to, że w podstawie obliczenia emerytury uwzględnione są składki za okres do końca kwartału $e-3$, zwaloryzowane na koniec kwartału $e-2$, a także składki za dwa ostatnie kwartały $e-2$ oraz $e-1$ (i ewentualnie w kwartale e przed przejściem na emeryturę) w kwocie nominalnej, czyli niezwaloryzowane.

Dosłowna realizacja art. 25 ust. 1 u.e.r. nie jest zresztą wskazana. Po pierwsze z samej istoty waloryzacji kwartalnej wynika, że nie ma potrzeby waloryzowania składek za kwartał e , ani za kwartał $e-1$, skoro w momencie ustalania emerytury nie skończył się jeszcze kwartał e . Po drugie nie ma technicznej możliwości zwaloryzowania składek za okres do końca kwartału $e-2$ wskaźnikiem za kwartał $e-1$, ponieważ wskaźnik ten jest ogłaszany w trakcie kwartału e , zaś osoby przechodzące na emeryturę w tym samym kwartale powinny być traktowane tak samo⁴².

Wskaźnik waloryzacji

Uwagi ogólne

Tak roczna, jak i kwartalna waloryzacja składek oraz kapitału początkowego mają charakter następczy. Taki charakter ma także waloryzacja roczna subkonta. Oznacza to, że waloryzowane są okresy przeszłe na podstawie wskaźnika opartego na danych, a nie na prognozach. W odniesieniu do waloryzacji kwartalnej subkonta trudno mówić o następczości lub perspektywności, ponieważ budowa wskaźnika nie jest bezpośrednio związana z rzeczywistymi procesami gospodarczymi.

Wskaźniki waloryzacji ustala się z dokładnością do setnych części procentu (art. 25 ust. 10 u.e.r.). Wskaźnik waloryzacji składek za poprzedni rok i kwartał ogłasza w Monitorze Polskim minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego termin waloryzacji (art. 25 ust. 12 u.e.r.). W przypadku waloryzacji rocznej jest to 25 maja. Wskaźnik waloryzacji rocznej subkonta ogłasza w Monitorze Polskim prezes Głównego Urzędu Statystycznego w terminie do 15 maja każdego roku (art. 40c ust. 6 u.s.u.s.). Wskaźnik waloryzacji subkonta za poprzedni kwartał ogłasza w Monitorze Polskim prezes Zakładu Ubezpieczeń

⁴¹ *Ibidem*, s. 14–15.

⁴² Część z tych osób przeszłaby na emeryturę, zanim zostałby opublikowany wskaźnik, co oznaczałoby, że wielkość uprawnień zależałaby od arbitralnej decyzji organów administracji co do daty publikacji wskaźnika.

Społecznych w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego termin waloryzacji (art. 40d ust. 7 u.s.u.s.).

Zestawienie przepisów o ogłaszaniu wskaźników waloryzacji skłania do rozważenia zasadności takiego zróżnicowania podmiotów i terminów⁴³. Ponadto trudno mówić o terminie przeprowadzenia waloryzacji kwartalnej, skoro ma ona miejsce przy ustalaniu emerytury osobie uprawnionej, a nie w żadnym cyklu. Z drugiej strony przepisy art. 25 ust. 12 u.e.r. i art. 40d ust. 7 u.s.u.s. mówią o ogłaszaniu wskaźnika „za poprzedni kwartał”. W praktyce wskaźniki waloryzacji za dany kwartał są ogłaszane w następnym kwartale. Na przykład wskaźniki waloryzacji kwartalnej za I kwartał 2018 r. zostały ogłoszone w ostatnim miesiącu II kwartału 2018 r.⁴⁴ Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego ogłasza wskaźniki kwartalne w marcu, czerwcu, wrześniu i grudniu, a prezes ZUS w lutym, czerwcu, sierpniu i listopadzie⁴⁵.

Wskaźnik waloryzacji rocznej

Wskaźnik waloryzacji rocznej składek stanowi sumę wskaźnika średniorocznej inflacji i realnego wzrostu przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne, przypadających w roku poprzedzającym termin waloryzacji, przy czym wskaźnik waloryzacji nie może być niższy od inflacji (art. 25 ust. 6 u.e.r.). W razie gdyby odnotowano spadek przypisu składek, to wskaźnik waloryzacji będzie równy inflacji. W przypadku gdyby również inflacja była ujemna, to zastosowanie znalazłby przepis, zgodnie z którym waloryzacja nie może doprowadzić do pomniejszenia stanu konta, kapitału początkowego lub subkonta.

Wskaźnik inflacji obrazuje przyrost lub spadek cen w okresie, za który przeprowadza się waloryzację. Art. 25 ust. 6 i 7 u.e.r. posługują się określeniami „w stosunku do poprzedniego roku” oraz „w stosunku do roku poprzedniego” w odniesieniu do inflacji i przypisu składek, co niepotrzebnie komplikuje przepisy, sugerując jakąś bardziej złożoną konstrukcję wskaźników. Tak samo nadmiarowe wydają się określenia „w stosunku do kwartału poprzedniego” i „w stosunku do poprzedniego kwartału” w art. 25a ust. 5 i 6 u.e.r. Ponadto określenie „wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji w stosunku do poprzedniego roku” zawarte w przepisie art. 25 ust. 6 jest niespójne z tym zawartym w art. 89 ust. 1 u.e.r., gdzie w kontekście waloryzacji emerytur i rent

43 Warto nadmienić, że wskaźnik waloryzacji emerytur i rent ogłasza w drodze komunikatu minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 89 ust. 6 u.e.r.).

44 Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie wskaźnika waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne za I kwartał 2018 r., M.P. z 2018 r. poz. 582; komunikat prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie wysokości wskaźnika kwartalnej waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne, środków, odsetek za zwłokę i opłaty prolongacyjnej, zewidencjonowanych na subkoncie za I kwartał 2018 r., M.P. z 2018 r. poz. 615.

45 Kwerenda w Monitorze Polskim ujawniła jednak wyjątki, np. obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie wskaźnika waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne za II kwartał 2017 r., M.P. z 2017 r. poz. 859.

jest mowa o „średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym”.

Przypis składek to inaczej kwota składek należna w danym okresie za ogół osób ubezpieczonych, wynikająca z deklaracji rozliczeniowych składanych przez płatników składek. Przypis wzrasta, kiedy rośnie liczba osób ubezpieczonych albo wzrastają wynagrodzenia podlegające oskładkowaniu. Brany jest pod uwagę przypis składek wyłącznie na ubezpieczenie emerytalne. Wzrost realny przypisu składek uzyskuje się przez podzielenie wzrostu nominalnego przez inflację występującą w tym samym okresie (art. 25 ust. 7 u.e.r.). Z kolei wzrost nominalny to wynik podzielenia kwoty przypisu składek w roku, za który przeprowadzana jest waloryzacja przez kwotę przypisu w poprzednim roku (art. 25 ust. 8 u.e.r.).

W praktyce zatem wskaźnik waloryzacji jest równy inflacji, nominalnemu wzrostowi przypisu składek albo zeru, w zależności od tego, która wartość jest najwyższa.

Równanie 1. Wskaźnik rocznej waloryzacji składek i kapitału początkowego

$$i_y^k = \max(0, \pi_{y-1}, c_{y-1})$$

i_y^k – wskaźnik rocznej waloryzacji składek i kapitału początkowego przeprowadzonej w roku y

π – wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem

c – wskaźnik wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne

Odmienne wskaźniki zostały ustalone dla waloryzacji za 1999 i 2000 r. Wskaźnikiem waloryzacji kapitału początkowego za 1999 r. jest wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 1999 r. w stosunku do 1998 r., przy czym przeciętne wynagrodzenie w 1999 r. jest brane pod uwagę po pomniejszeniu o składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe (art. 173 ust. 4 u.e.r.). Oparcie waloryzacji za 1999 r. na wskaźniku nieodnoszącym się do przypisu składek było konieczne z uwagi na to, że brak było porównywalnych danych o tym przypisie za 1998 r., czyli za okres sprzed reformy. Natomiast uwzględnienie przeciętnego wynagrodzenia za 1999 r. pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne związane było z przeprowadzonym od 1 stycznia 1999 r. ubruttowieniem wynagrodzeń (art. 110 u.s.u.s.). Z kolei wskaźnikiem waloryzacji składek i kapitału początkowego za 2000 r. jest wzrost przeciętnego wynagrodzenia w 2000 r. w stosunku do tego za 1999 r.

Wskaźnik waloryzacji rocznej subkonta jest równy przeciętnemu wzrostowi nominalnego PKB w ostatnich 5 latach poprzedzających termin waloryzacji (art. 40c ust. 4 u.s.u.s.). Oparcie na pięcioletniej średniej pozwala zniwelować wpływ krótkotrwałych lub jednorazowych wahań dynamiki PKB na wysokość wskaźnika waloryzacji w kolejnych latach. Z kolei przyjęcie nominalnego zamiast realnego wskaźnika wzrostu PKB zabezpiecza środki na subkoncie przed inflacją. Natomiast samo wykorzystanie wskaźnika wzrostu gospodarczego oznacza, że przyrost stanu subkonta nie zależy od czynników bezpośrednio kształtujących sytuację dochodową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Fundusz wynagrodzeń jest elementem produktu krajowego brutto i może rosnąć w nieco innym tempie niż cała gospodarka⁴⁶.

Równanie 2. Wskaźnik rocznej waloryzacji subkonta

$$i_y^s = \max\left(0, \frac{g_{y-5} + g_{y-4} + g_{y-3} + g_{y-2} + g_{y-1}}{5}\right)$$

i_y^s – wskaźnik rocznej waloryzacji subkonta przeprowadzonej w roku y

g – wzrost produktu krajowego brutto w cenach bieżących

Wskaźnik waloryzacji kwartalnej

Wskaźnik waloryzacji kwartalnej składek i kapitału początkowego stanowi sumę wskaźnika inflacji i realnego wzrostu przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne przypadających w kwartale, za który przeprowadzana jest waloryzacja, przy czym wskaźnik waloryzacji nie może być niższy od inflacji (art. 25a ust. 5 u.e.r.).

Równanie 3. Wskaźnik kwartalnej waloryzacji składek i kapitału początkowego

$$i_q^k = \max(0, \pi_q, c_q)$$

i_q^k – wskaźnik kwartalnej waloryzacji składek i kapitału początkowego przeprowadzonej za kwartał q

π – wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem

c – wskaźnik wzrostu nominalnego sumy przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne

Wskaźnik jest zatem zbudowany analogicznie do wskaźnika rocznego. Jednak w powiązaniu z silną sezonowością przypisu składek prowadzi to do ogłaszania bardzo wysokich wskaźników waloryzacji za I kwartał roku, co obrazuje tabela 2. Wynosiły one w latach 2007–2019 przeciętnie 112,20, podczas gdy wskaźniki za pozostałe trzy kwartały roku wynosiły w tym samym okresie przeciętnie 100,63, zaś wskaźniki roczne – 107,33⁴⁷. Przypis składek w IV kwartale roku jest niższy z uwagi na kumulację osób ubezpieczonych, które osiągają roczne ograniczenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (art. 19 ust. 1 u.s.u.s.). Z kolei przypis składek w I kwartale roku jest wyższy w związku z wypłatą przez pracodawców trzynastek, premii i innych dodatków do wynagrodzenia⁴⁸.

46 Na kształt wskaźnika waloryzacji subkonta warto spojrzeć także przez pryzmat zmian dotyczących kapitałowego filaru emerytalnego. Zob. M. Góra, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, druk sejmowy nr 3946, z serii „Przed pierwszym czytaniem”, marzec 2011, Warszawa 2011, s. 18; S. Owsiak, *Opinia o projekcie zmiany niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie... , op. cit.*, s. 32; *Reforma reformy emerytalnej? V Forum Finansowe. Przebieg debaty*, Warszawa 2011 r., s. 41, 43; M. Bitner, A. Chłopecki i in., *op. cit.*, s. 12–16.

47 Różnica między wskaźnikiem za I kwartał a wskaźnikiem rocznym w latach 2009–2019 wynosiła 2,90–10,06 pkt proc., choć należy zaznaczyć, że w 2007 i 2008 r. to wskaźnik roczny był wyższy.

48 M. Bitner, A. Chłopecki i in., *op. cit.*, s. 68.

Tabela 2. Wskaźniki rocznej i kwartalnej waloryzacji składek, kapitału początkowego i subkonta, a także waloryzacji emerytur i rent za lata 1999–2020 (w proc.)

Rok	Wskaźnik waloryzacji emerytur i rent	Wskaźniki waloryzacji składek i kapitału początkowego				Wskaźniki waloryzacji subkonta					
		roczny	Q1	Q2	Q3	Q4	roczny	Q1	Q2	Q3	Q4
1999	107,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	112,70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	106,68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	103,70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	101,80	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	106,20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	104,20	112,73	101,20	100,00	101,81	-	-	-	-	-	-
2008	106,10	113,72	103,93	100,20	100,60	-	-	-	-	-	-
2009	104,62	111,26	101,80	100,10	100,20	-	-	-	-	-	-
2010	103,10	108,83	101,00	100,00	100,90	-	-	-	-	-	-
2011	104,80	109,67	101,50	100,00	101,30	-	-	-	-	101,89	101,89
2012	104,00	114,05	101,30	100,00	100,40	106,27	101,89	101,89	101,89	101,89	101,89
2013	101,60	114,60	100,40	100,00	100,00	105,10	101,57	101,57	101,57	101,57	101,57
2014	100,68	112,02	100,00	100,00	100,00	104,89	101,28	101,28	101,28	101,28	101,28
2015	100,24	112,30	100,50	100,00	100,00	104,37	101,22	101,22	101,22	101,22	101,22
2016	100,44	112,16	100,50	100,00	100,70	103,39	101,09	101,09	101,09	101,09	101,09
2017	102,98	113,02	101,57	100,00	101,10	103,99	100,85	100,85	100,85	100,85	100,85
2018	102,86	112,41	100,64	100,00	100,50	105,01	101,00	101,00	101,00	101,00	101,00
2019	103,56	111,84	101,70	100,30	100,60	105,73	101,25	101,25	101,25	101,25	101,25
2020	104,24	112,68	100,30	100,10	100,41	V`21	101,43	101,43	101,43	101,43	101,43

Uwaga: W 1999 r. waloryzacji podlegał wyłącznie kapitał początkowy, bez składek. Pierwszy wskaźnik kwartalnej waloryzacji składek został ogłoszony za I kwartał 2007 r.; rocznej waloryzacji subkonta – za 2012 r.; a kwartalnej waloryzacji subkonta – za III kwartał 2011 r. W 2005 i 2007 r. waloryzacji emerytur i rent nie przeprowadzono z uwagi na obowiązujące wtedy zasady.

Źródło: dane na podstawie kwerendy w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim

Ponieważ wskaźnik waloryzacji kwartalnej składek odwzorowuje procesy gospodarcze zachodzące w trakcie kwartału, za który jest przeprowadzana, niezrozumiałe jest stanowisko SN, jakoby stan konta po I kwartale roku należało zwaloryzować wskaźnikiem za I kwartał, po II – za II, a po III – za III kwartał⁴⁹. Składki za I kwartał wymagają waloryzacji dopiero za drugi kwartał.

Wskaźnik waloryzacji kwartalnej subkonta stanowi jedną czwartą ostatnio ogłoszonego wskaźnika waloryzacji rocznej subkonta (art. 40d ust. 4 u.s.u.s.). Ponieważ wskaźnik roczny za poprzedni rok jest ogłaszany do 15 maja każdego roku, a pierwszym ogłaszanym po tym terminie (w czerwcu) wskaźnikiem waloryzacji kwartalnej jest wskaźnik za I kwartał danego roku, oznacza to, że wskaźniki waloryzacji za okresy od I do IV kwartału danego roku wynoszą tyle samo, czyli czwartą część wskaźnika waloryzacji rocznej za rok poprzedni. Taka konstrukcja zapewnia równomierną waloryzację w kolejnych kwartałach roku. Ponadto ustalane w ten sposób wskaźniki kwartalne nie są w stanie znacznie odbiegać od wartości równej jednej czwartej wskaźnika waloryzacji za dany rok, który ogłoszony zostanie do 15 maja kolejnego roku. Ponieważ wskaźnik roczny ma charakter kroczący, czyli zawiera dynamikę PKB uśrednioną dla aż pięciu kolejnych lat, nawet znaczne wahnięcie wzrostu gospodarczego w jednym roku nie powoduje istotnej zmiany wysokości wskaźnika kroczącego.

Emerytury czerwcowe jako zróżnicowanie wynikające z zasad waloryzacji składek

Zróżnicowanie wysokości emerytury wynikające z waloryzacji składek

Podsumowaniem analizy zasad waloryzacji składek i kapitału początkowego oraz subkonta i jednocześnie wstępem do analizy przyczyn zjawiska emerytur czerwcowych jest opisanie tych zasad na przykładzie osoby ubezpieczonej przechodzącej na emeryturę w 2020 r. Przykład opisano poniżej, a także zobrazowano na schemacie 1 zawartym w aneksie 1⁵⁰.

Do podstawy obliczenia emerytury przyznanej w I kwartale 2020 r. należy wliczać:

- kapitał początkowy i składki za okres do końca 2017 r. – zwaloryzowane waloryzacją roczną (przeprowadzoną w 2019 r.) na koniec 2018 r., a następnie zwaloryzowane kwartalnie za I, II i III kwartał 2019 r.;
- składki za 2018 r. oraz za I i II kwartał 2019 r. – zwaloryzowane w cyklu kwartalnym za I, II i III kwartał 2019 r.;

49 Uzasadnienie do postanowienia SN z 6.10.2015 r., *op. cit.*, s. 12–14.

50 Wykładnię ZUS obrazuje schemat 2 w aneksie 2, zaś wykładnię SN – schemat 3 w aneksie 3.

- składki za III i IV kwartał 2019 r. oraz ewentualnie za okres I kwartału 2020 r. poprzedzający uzyskanie prawa do emerytury – niezwaloryzowane, w kwocie nominalnej.

Do podstawy obliczenia emerytury przyznanej w kwietniu lub maju 2020 r. należy wliczać:

- kapitał początkowy i składki za okres do końca 2017 r. – zwaloryzowane waloryzacją roczną (przeprowadzoną w 2019 r.) na koniec 2018 r., a następnie zwaloryzowane kwartalnie za I, II, III i IV kwartał 2019 r.;
- składki za 2018 r. oraz I, II i III kwartał 2019 r. – zwaloryzowane w cyklu kwartalnym za I, II, III i IV kwartał 2019 r.;
- składki za IV kwartał 2019 r., I kwartał 2020 r. oraz ewentualnie za okres II kwartału 2020 r. poprzedzający uzyskanie prawa do emerytury – niezwaloryzowane, w kwocie nominalnej.

Do podstawy obliczenia emerytury przyznanej w czerwcu 2020 r. należy wliczać:

- kapitał początkowy i składki za okres do końca 2018 r. – zwaloryzowane waloryzacją roczną (przeprowadzoną w 2020 r.) na koniec 2019 r.;
- składki za 2019 r., I kwartał 2020 r. oraz ewentualnie za kwiecień i maj 2020 r. – niezwaloryzowane, w kwocie nominalnej.

Na podstawie przepisów art. 53 Tarczy Antykryzysowej 3.0⁵¹ w razie ustalania wysokości emerytury w czerwcu 2020 r. waloryzacji kwartalnej składek dokonuje się w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju 2020 r., jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego.

Do podstawy obliczenia emerytury przyznanej w III kwartale 2020 r. należy wliczać:

- kapitał początkowy i składki za okres do końca 2018 r. – zwaloryzowane waloryzacją roczną (przeprowadzoną w 2020 r.) na koniec 2019 r., a następnie zwaloryzowane kwartalnie za I kwartał 2020 r.;
- składki za 2019 r. – zwaloryzowane kwartalnie za I kwartał 2020 r.;
- składki za I i II kwartał 2020 r. oraz ewentualnie za okres III kwartału 2020 r. poprzedzający uzyskanie prawa do emerytury – niezwaloryzowane, w kwocie nominalnej.

Do podstawy obliczenia emerytury przyznanej w IV kwartale 2020 r. należy wliczać:

- kapitał początkowy i składki za okres do końca 2018 r. – zwaloryzowane waloryzacją roczną (przeprowadzoną w 2020 r.) na koniec 2019 r., a następnie zwaloryzowane kwartalnie za I i II kwartał 2020 r.;
- składki za 2019 r. oraz za I kwartał 2020 r. – zwaloryzowane w cyklu kwartalnym za I i II kwartał 2020 r.;
- składki za II i III kwartał 2020 r. oraz ewentualnie za okres IV kwartału 2020 r. poprzedzający uzyskanie prawa do emerytury – niezwaloryzowane, w kwocie nominalnej.

51 Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. z 2020 r. poz. 875, z późn. zm.

Dla osoby przechodzącej na emeryturę w I kwartale roku należy przeprowadzić trzy waloryzacje; w II kwartale – cztery, z wyjątkiem czerwca, kiedy to nie przeprowadza się żadnej waloryzacji; w III kwartale – jedną; w IV kwartale – dwie waloryzacje. Jest to uzasadnione zróżnicowanie, wynikające z upływu czasu od ostatniej waloryzacji rocznej. Ponadto przechodząc na emeryturę w każdym kwartale roku, korzysta się z waloryzacji z wykorzystaniem bardzo wysokiego wskaźnika za I kwartał roku. Wyjątkiem jest czerwiec, w którym przepisy nie przewidują żadnej waloryzacji kwartalnej, ale za to przewidują waloryzację roczną za poprzedni rok.

Aby uzyskać praktyczny ogląd sytuacji, założmy, że mężczyzna urodzony w styczniu 1955 r. albo kobieta urodzona w styczniu 1960 r. posiada 75 tys. zł kapitału początkowego oraz opłaciła składki emerytalne za lata 1999–2019 zgodnie z kolumną B w tabeli 1 (czyli łącznie ok. 91,7 tys. zł do końca 2019 r.). Kwota składki za 2020 r. wyniosłaby tyle, co w tabeli 1, gdyby nie to, że w trakcie roku osoba ta przeszła na emeryturę. Osoba nie przystąpiła do OFE, nie posiada także subkonta. Porównanie wysokości jej emerytury w zależności od tego, w którym miesiącu 2020 r. przeszła na emeryturę, zawiera tabela 3. Co ważne, waloryzacji kwartalnej dokonano zgodnie z praktyką ZUS (a nie analizą autora).

Tabela 3. Różnica w wysokości emerytury czerwcowej w stosunku do emerytury obliczonej w pozostałych miesiącach 2020 r. na hipotetycznym przykładzie

Przejście na emeryturę w 2020 r.	Podstawa obliczenia emerytury	Emerytura mężczyzny			Emerytura kobiety		
		średnie dalsze trwanie życia	kwota emerytury	odchylenie emerytury czerwcowej	średnie dalsze trwanie życia	kwota emerytury	odchylenie emerytury czerwcowej
Styczeń	507 142,06 zł	217,1	2 335,98 zł	-2,27%	260,7	1 945,31 zł	-2,47%
Luty	507 754,25 zł	216,4	2 346,37 zł	-2,71%	260,0	1 952,90 zł	-2,84%
Marzec	508 366,43 zł	215,7	2 356,82 zł	-3,14%	259,2	1 961,29 zł	-3,26%
Kwiecień	512 011,10 zł	215,0	2 381,45 zł	-4,14%	258,5	1 980,70 zł	-4,21%
Maj	512 623,29 zł	214,3	2 392,08 zł	-4,57%	257,7	1 989,23 zł	-4,62%
Czerwiec	487 615,46 zł	213,6	2 282,84 zł	-	257,0	1 897,34 zł	-
Lipiec	549 669,16 zł	212,9	2 581,82 zł	-11,58%	256,2	2 145,47 zł	-11,57%
Sierpień	550 281,35 zł	212,2	2 593,22 zł	-11,97%	255,5	2 153,74 zł	-11,90%
Wrzesień	550 893,53 zł	211,5	2 604,70 zł	-12,36%	254,7	2 162,91 zł	-12,28%
Październik	558 244,06 zł	210,9	2 646,96 zł	-13,76%	254,0	2 197,81 zł	-13,67%
Listopad	558 856,25 zł	210,2	2 658,69 zł	-14,14%	253,2	2 207,17 zł	-14,04%
Grudzień	559 468,43 zł	209,5	2 670,49 zł	-14,52%	252,4	2 216,59 zł	-14,40%

Uwagi: Wskaźnik waloryzacji kwartalnej za II kwartał 2020 r., nieznanym podczas dokonywania obliczeń, założono na poziomie średniej z lat 2007–2019 (101,23). Obliczeń dokonano z pominięciem art. 53 Tarczy Antykryzysowej 3.0.

Źródło: opracowanie własne

Wyniki obliczeń ukazują, że w każdym kolejnym kwartale skokowo rośnie podstawa obliczenia, a wraz z nią wysokość przyznanej emerytury. Jest to wpływ opłacenia dodatkowych składek oraz dodatkowych waloryzacji kwartalnych. Również w kolejnych miesiącach danego kwartału podstawa obliczenia rośnie z uwagi na dodatkowe składki. Jest to uzasadnione zróżnicowanie wysokości przyznawanych świadczeń. Jednak w przypadku czerwca podstawa obliczenia, a tym samym kwota obliczonej emerytury, znacząco odbiegają od powyższego wzorca. Zgodnie z przykładem emerytura czerwcowa w 2020 r. byłaby o 4,6 proc. niższa od emerytury majowej i o 11,6 proc. niższa od emerytury lipcowej.

Czerwcowa podstawa obliczenia emerytury uwzględnia waloryzację roczną za 2019 r. oraz waloryzacje kwartalne składek nieobjętych waloryzacją roczną za II, III i IV kwartał 2019 r., co podnosi sumę waloryzowanych kwot łącznie o 10,45 proc. Majowa podstawa nie uwzględnia co prawda waloryzacji rocznej za 2019 r., jednak obejmuje waloryzacje kwartalne za okres od II kwartału 2018 r. do IV kwartału 2019 r., w tym za I kwartał 2019 r., co podnosi sumę waloryzowanych kwot łącznie o 14,62 proc. Z kolei lipcowa podstawa uwzględnia nie tylko waloryzację roczną za 2019 r., ale także waloryzacje kwartalne za okres od II kwartału 2019 r. do I kwartału 2020 r., co podnosi sumę waloryzowanych kwot łącznie o 24,41 proc. Reszta różnicy pochodzi od zmieniającego się w zależności od miesiąca średniego dalszego trwania życia.

Przyczyny zjawiska emerytur czerwcowych

Przeprowadzone obliczenia oraz uzyskane wyniki wraz z gruntowną analizą przepisów dotyczących waloryzacji składek pozwalają sformułować wniosek, że przyczyną niedowartościowania emerytury czerwcowej są jednocześnie dwie okoliczności:

- wyznaczenie terminu waloryzacji rocznej na czerwiec, czyli w trakcie kwartału zamiast na początek nowego kwartału, np. lipiec jako początek III kwartału roku; a także
- dysproporcja w wysokości wskaźników kwartalnej waloryzacji składek, w szczególności za I kwartał roku, który to wskaźnik jest znacznie wyższy od wskaźników za pozostałe kwartały oraz wskaźnika rocznego.

Pierwsza okoliczność odpowiada za to, że emerytura czerwcowa jest znacząco niższa od majowej, zamiast wynosić nieznacznie więcej od niej (4,6 proc. zamiast ok. 0,43 proc. w 2020 r.). Drugi czynnik stoi za zbyt wielką dysproporcją między emeryturą przyznaną w III i IV kwartale a emeryturą przyznaną w I i II kwartale roku, w tym w czerwcu. Różnica między emeryturą styczniową i kwietniową w 2020 r. wynosi ok. 1,9 proc., między lipcową a październikową – 2,5 proc., natomiast pomiędzy kwietniową i lipcową – aż 8,4 proc. Z uwagi na ten czynnik można stwierdzić, że obecne zasady waloryzacji składek w nadmierny sposób różnicują sytuację osób przechodzących na emeryturę przed i po terminie przeprowadzenia waloryzacji rocznej – na korzyść okresu od lipca do grudnia.

W ostatnich latach z uwagi na dość wysokie wskaźniki waloryzacji rocznej dysproporcja wysokości emerytury czerwcowej do majowej uległa złagodzeniu. Największe różnice można zaobserwować w latach następujących bezpośrednio po roku, w którym

występowała największa różnica między wskaźnikiem rocznym a tym za I kwartał. Na przykład emerytura czerwcowa w 2014 r. była niższa od majowej aż o 8,7 proc., co było skutkiem tego, że wskaźnik za I kwartał 2013 r. przewyższał wskaźnik roczny za 2013 r. o 10,06 pkt proc., podczas gdy w 2020 r. jedynie o 2,9 pkt proc. Z kolei różnica między emeryturą czerwcową i lipcową w 2014 r. wynosiła 11,0 proc., zatem była nawet niższa niż w 2020 r., co wynika z odpowiednio wyższego wskaźnika waloryzacji za I kwartał 2020 r. w stosunku do wskaźnika za I kwartał 2014 r.

Ocena zjawiska emerytur czerwcowych

Sprawy sądowe dotyczące zjawiska emerytur czerwcowych są kwalifikowane jako sprawy o wysokość emerytury. Judykatura przyznała, że kwestia waloryzacji składek uregulowana w art. 25 i art. 25a u.e.r. nie jest jednoznaczna⁵². Doprowadziło to do ukształtowania się rozbieżnych linii orzeczniczych. Zgodnie z pierwszą z nich przepis art. 25a ust. 2 pkt 2 ustawy nie ma zastosowania do osób przechodzących na emeryturę od 1 czerwca danego roku⁵³. Argumentowano m.in., że

przepisy art. 25 i 25a ustawy o emeryturach i rentach nie naruszają zasady równości wobec prawa, albowiem jedynie różnicują sytuację ubezpieczonych w zależności od miejsca przechodzenia na emeryturę, co jest cechą relewantną. W prawie zabezpieczenia emerytalnego sytuacja taka nie jest odosobniona, dla przykładu zupełnie inna jest wysokość emerytury obliczanej z zastosowaniem kwoty bazowej dla osoby przechodzącej na emeryturę w lutym, a inna w marcu danego roku⁵⁴.

Ponadto

nie ma możliwości zaniechania waloryzacji dokonywanej z mocy przepisu ustawy na dzień 1 czerwca

ani

nie są prawidłowe zapatrywania, jakoby [...] normę z art. 25a ust. 2 pkt 2 ustawy należało odczytywać jako *lex specialis* w stosunku do art. 25 ust. 3, co prowadzić ma do pominięcia art. 25 ust. 3, jako *lex generalis*⁵⁵.

⁵² Uzasadnienie do postanowienia SN z 6.10.2015 r., *op. cit.*, s. 6.

⁵³ Zob. wyrok SA w Łodzi z 13.02.2013 r., III AUa 757/12; wyrok SA we Wrocławiu z 12.08.2015 r., III AUa 156/15; wyrok SA w Łodzi z 26.02.2016 r., III AUa 267/15; wyrok SA w Szczecinie z 4.10.2016 r., III AUa 1009/15; wyrok SA w Poznaniu z 22.11.2016 r., III AUa 2560/15; wyrok SA w Łodzi z 20.12.2016 r., III AUa 1749/15. Po tej stronie stanął także SN w postanowieniu z 6.10.2015 r., *op. cit.*, i postanowieniu z 3.11.2015 r., *op. cit.*

⁵⁴ Uzasadnienie do wyroku SA w Łodzi z 13.02.2013 r., III AUa 757/12. W odpowiedziach na interpelacje poselskie MPiPS korzystało z tego samego argumentu: „podobna sytuacja, gdy wysokość świadczenia emerytalnego zależy od daty złożenia wniosku o przyznanie tego świadczenia, występuje także przy starych zasadach obliczania świadczenia emerytalnego. Ubezpieczeni sami muszą bowiem podjąć decyzję, czy przejdą na emeryturę w lutym, co oznaczałoby, że ich świadczenie będzie podlegało waloryzacji emerytur i rent od dnia 1 marca, czy też przejdą na emeryturę po tej dacie, a ich świadczenie zostanie policzone w oparciu o nową kwotę bazową”. Odpowiedź na interpelację nr 21501 (VII kadencja), odpowiadający M. Bucior, 6.11.2013 r.

⁵⁵ *Ibidem*.

Zgodnie z drugą linią orzeczniczą wykładnia językowa prowadzi do wniosków sprzecznych z treścią przepisu. Z kolei wykładnia funkcjonalna art. 25a ust. 1 w związku z art. 25a ust. 2 i 3 skłania do konkluzji, że przy ustalaniu prawa do emerytury w danym roku należy pomijać waloryzację roczną przeprowadzaną 1 czerwca za ten rok, obliczając podstawę emerytury wyłącznie przy zastosowaniu wskaźników kwartalnych⁵⁶. Argumentowano m.in., iż

gdyby przyjąć, że cała podstawa obliczenia należnej emerytury została zwaloryzowana w dniu 1 czerwca 2011 r. rocznym wskaźnikiem waloryzacyjnym za 2010 r. to taka praktyka waloryzacyjna prowadziłaby do niedopuszczalnego zróżnicowania sposobu ustalenia wysokości emerytury w trakcie jednego kwartału (odrębnego ustalania wysokości emerytury w czerwcu każdego roku), ze skutkiem w postaci nierównego traktowania wszystkich ubezpieczonych (art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych)⁵⁷.

Nadto tworzyłaby swoistą pułapkę prawną, iż 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 świadczenie⁵⁸.

Analizując uzasadnienia orzeczeń sądowych, warto mieć na uwadze, że nie ma nic złego w tym, iż w czerwcu nie dokonuje się waloryzacji kwartalnych, nawet jeśli stosuje się je w kwietniu i maju. Zróżnicowanie wynika bowiem z harmonogramu waloryzacji rocznych. Waloryzacja kwartalna ma charakter uzupełniająca, więc naturalne jest jej niezastosowanie, jeśli nie ma takiej potrzeby. Problemem jest, że w rezultacie emerytura czerwcową jest niższa od emerytury przyznanej w pierwszych pięciu miesiącach roku, choć jest przyznawana później (a często zostały także opłacone dodatkowe składki). Jednak źródłem tego problemu nie jest zastosowanie waloryzacji rocznej albo kwartalnej, lecz wyznaczenie terminu waloryzacji rocznej w trakcie kwartału kalendarzowego, a także nieodpowiednia budowa wskaźnika waloryzacji kwartalnej, powodująca ogłaszanie bardzo wysokich wskaźników za I kwartał roku.

Posłowie VII i VIII kadencji złożyli w sprawie emerytur czerwcowych 13 interpelacji i 2 zapytania, z których najstarsze jest datowane na 22 lipca 2013 r., a najnowsze na 25 lipca 2019 r.⁵⁹ Głównym postulatem posłów było, aby do emerytur przyznawanych w czerwcu stosować waloryzację kwartalną zamiast rocznej, a przynajmniej aby wysokość emerytury czerwcowej nie odbiegała od świadczeń ustalanych w pozostałych miesiącach roku. Ponadto posłowie zwracali uwagę na podejmowanie, ich zdaniem, niewystarczająco

56 Zob. wyrok SA w Rzeszowie z 30.01.2013 r., III AUa 1068/12; wyrok SA w Rzeszowie z 18.03.2015 r., III AUa 933/14; wyrok SA w Łodzi z 22.04.2015 r., III AUa 554/14; wyrok SA w Szczecinie z 11.02.2016 r., III AUa 15/15; wyrok SA w Szczecinie z 4.10.2016 r., III AUa 1009/15.

57 Uzasadnienie do wyroku SA w Szczecinie z 11.02.2016 r., III AUa 15/15.

58 Uzasadnienie do wyroku SA w Rzeszowie z 18.03.2016 r., III AUa 933/14.

59 Zob. interpelacje poselskie Sejmu VII kadencji nr: 19868, 21501, 32310. Interpelacje poselskie Sejmu VIII kadencji nr: 6648, 7153, 7867, 13335, 21007, 22531, 22676, 22688, 29171, 32882. Zapytania poselskie Sejmu VIII kadencji nr: 4352, 7420.

jących działań informacyjnych względem osób ubezpieczonych, a także opieszałość w zakresie korekty przepisów.

Od 2017 r. interwencje podejmował także Rzecznik Praw Obywatelskich, który wskazuje, że jest adresatem licznych skarg dotyczących zjawiska emerytur czerwcowych⁶⁰. Zdaniem RPO

możliwe jest przyjęcie wykładni pozwalającej przy ustalaniu wysokości emerytury w czerwcu na stosowanie regulacji odnoszącej się do pozostałych miesięcy II kwartału (kwiecień i maj)⁶¹.

Rzecznik wskazuje także na możliwą niekonstytucyjność przepisów, które jego zdaniem prowadzą do obniżenia świadczeń emerytalnych bez racjonalnego uzasadnienia.

W odpowiedzi na interwencje ze strony posłów, RPO, dziennikarzy i innych obywateli ministerstwo właściwe do spraw zabezpieczenia społecznego informuje, że jest świadome problemu⁶². MRPiPS przyznaje, że przejście na emeryturę w czerwcu może być mniej korzystne niż we wcześniejszych miesiącach II kwartału danego roku, ponieważ iloczyn wskaźników kwartalnych jest wyższy od wskaźnika waloryzacji rocznej. Wskazuje jednak, że

data zgłoszenia wniosku determinuje wysokość emerytury również w tzw. starym systemie emerytalnym, obowiązującym osoby urodzone przed 1949 r.⁶³

Co roku od 1 marca obowiązuje nowa kwota bazowa⁶⁴, służąca do wyliczenia emerytury. Również od 1 marca jest przeprowadzana waloryzacja emerytur i rent. Świadomy emeryt może zatem zastanawiać się, czy korzystniej będzie przejść na emeryturę w lutym i otrzymać marcową waloryzację, czy poczekać z wnioskiem do marca, korzystając z nowej, zwykle wyższej kwoty bazowej.

Ponadto MRPiPS wskazuje, że

rozwiązanie problemu emerytur czerwcowych nie jest łatwe, ponieważ ewentualna korekta regulacji obowiązujących w tym zakresie nie może naruszać konstytucyjnej zasady równości wobec prawa,

a „dbałość o zachowanie spójności rozwiązań systemowych wyklucza pośpiech”⁶⁵. Ministerstwo poszukuje rozwiązania, które zlikwiduje negatywne skutki przejścia na emery-

60 Zob. wystąpienia RPO do MRPiPS z: 15.09.2017 r., 11.01.2018 r., 26.04.2018 r., 8.11.2018 r., 2.10.2019 r., 27.02.2020 r. (III.7060.122.2016.AJ).

61 Wystąpienie RPO do MRPiPS z 27.02.2020 r., III.7060.122.2016.AJ, s. 3.

62 Zob. odpowiedzi MRPiPS na interpelacje i zapytania poselskie, a także na wystąpienia RPO w pismach z: 11.10.2017 r. (DUS.II.071.12.2017.MJ), 25.04.2018 r. (DUS.II.071.6.2018.MJ), 18.04.2019 r. (DUS.II.071.6.2019.MJ), 3.06.2020 r. (DUS.II.071.6.2019.MJ).

63 Odpowiedź MRPiPS z 18.04.2019 r. na wystąpienie RPO, sygn. DUS.II.071.6.2019.MJ, s. 3–4.

64 Kwota bazowa to przeciętne wynagrodzenie w poprzednim roku pomniejszone o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne (art. 19 u.e.r.). Rośnie zatem w tempie zbliżonym do wynagrodzeń, czyli szybciej od waloryzacji emerytur i rent.

65 Odpowiedź na interpelację nr 29171 (VIII kadencja), odpowiadający M. Zieleniecki, 7.03.2019 r.

turę w czerwcu, a jednocześnie będzie neutralne dla osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach roku, a ponadto będzie spójne z konstrukcją ubezpieczenia emerytalnego⁶⁶.

Kierunki przeciwdziałania zjawisku emerytur czerwcowych

Akcja informacyjna na temat emerytury w czerwcu

Jak wskazuje MRPiPS,

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 emerytury⁶⁷.

Zdaniem ministerstwa akcja informacyjna ZUS przynosi efekty, o czym świadczy mniejszy wpływ korespondencji w tej sprawie do MRPiPS. Z danych ZUS wynika, że w latach 2018–2019 liczba osób przechodzących w czerwcu na emeryturę stanowiła ok. 1 proc. ogółu przyznanych w danym roku emerytur⁶⁸.

Z różnych osobistych względów odroczenie przejścia na emeryturę może nie być dla osoby ubezpieczonej możliwe lub dogodne. Ponadto niektórym ubezpieczonym emerytura jest przyznawana z urzędu – czyli bez składania wniosku – w miejsce renty z tytułu niezdolności do pracy od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 24a u.e.r.). W podobnej sytuacji znajdują się osoby pobierające emeryturę pomostową lub świadczenie albo zasiłek przedemerytalny. Prawo do tych świadczeń ustaje bowiem z dniem poprzedzającym osiągnięcie przez uprawnionego wieku emerytalnego. Takie osoby nie zawsze mogą sobie pozwolić na miesięczną przerwę w otrzymywaniu świadczenia, po to, aby złożyć wniosek o emeryturę dopiero w lipcu.

Obliczanie emerytury w czerwcu tak jak w maju

Już od 2017 r. MRPiPS wskazywało jako jedno z możliwych rozwiązań wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w przypadku ustalania emerytury w czerwcu podstawa jej obliczenia byłaby ustalana tak jak w maju, o ile byłoby to korzystniejsze dla osoby ubezpieczonej. Oznacza to, że stan konta i subkonta podlegałyby analogicznemu cyklowi waloryzacji kwartalnych jak w pozostałych miesiącach II kwartału, zaś podstawa obliczenia

66 Odpowiedź MRPiPS z 18.04.2019 r..., *op. cit.*, s. 1.

67 Odpowiedź na interpelację nr 22688 (VIII kadencja), odpowiadający M. Zieleniecki, 21.06.2018 r.

68 Uzasadnienie do rządowego projektu Tarczy Antykryzysowej 3.0, druk sejmowy nr 344 (IX kadencja), s. 79.

emerytury byłaby wyższa od majowej jedynie o kwotę składek emerytalnych opłaconych w maju. Uzyskaną kwotę należałoby porównywać z kwotą obliczoną na dotychczasowych zasadach i przyznać korzystniejsze świadczenie. Rozwiązanie to wymagałoby zmian prawnych, na które jednak nie zdecydowano się przez wiele lat.

Analiza konsekwencji takiej zmiany prowadzi do wniosku, że ma ona jednakowy skutek dla wysokości emerytury jak przesunięcie terminu waloryzacji rocznej składek na lipiec, czyli pierwszy miesiąc III kwartału. Takie rozwiązanie za Inettą Jędrasik-Jankowską proponował Tomasz Lasocki, wskazując, że w tym zakresie nie są potrzebne zmiany ustawowe, a jedynie przyjęcie innej interpretacji art. 25 ust. 3 u.e.r., który przewiduje, iż roczną waloryzację składek i kapitału początkowego przeprowadza się „od dnia 1 czerwca każdego roku”. Można bowiem uznać, że przepis nie wyklucza przeprowadzenia waloryzacji na przykład w lipcu⁶⁹. Z drugiej strony należy pamiętać, że z terminem waloryzacji rocznej powiązany jest także termin wysyłki informacji o stanie konta ubezpieczonego, określony przez ustawodawcę na 31 sierpnia każdego roku (art. 50 ust. 1 u.s.u.s.). Przesunięcie terminu waloryzacji rocznej bez dostosowania tego drugiego terminu mogłoby utrudnić przeprowadzenie akcji przygotowania i wysyłki informacji o stanie konta ubezpieczonego na czas⁷⁰.

Możliwość zastosowania do emerytur czerwcowych analogicznych zasad waloryzacji jak w pozostałych miesiącach II kwartału roku wprowadzono doraźnie w 2020 r. na podstawie art. 53 Tarczy Antykryzysowej 3.0. Zgodnie z tym przepisem w razie ustalania wysokości emerytury w czerwcu 2020 r. waloryzacji składek dokonuje się w taki sam sposób jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju 2020 r., jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika jednak, że wprowadzenie tego przepisu zostało wpisane w przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii SARS-CoV-2. Obawiano się bowiem, że w wyniku epidemii osoby w wieku emerytalnym mogą być wypychane na emeryturę, mimo że zamierzały jeszcze kontynuować aktywność zawodową, i mogło to przypaść na czerwiec⁷¹.

Dzięki tej zmianie podstawa obliczenia emerytury czerwcowego emeryta lub emerytki, o których mowa w tabeli 3, wyniosłaby 513 235,47 zł, dając czerwcowemu emerytowi 2402,79 zł emerytury, zaś czerwcowej emerytce 1997,03 zł. Oznacza to, że zastosowanie do emerytury czerwcowej zasad waloryzacji majowej likwiduje dysproporcję między nimi. Czerwcową jest wyższą o 0,4 proc., co wynika z opłacenia dodatkowych składek za maj, zamiast być niższą o 4,6 proc. – jak w tabeli 3.

69 M. Rzemek, *Zaniżone emerytury dostanie nawet 10 tys. osób*, „Rzeczpospolita” 26.12.2018.

70 Problem zniknął, ponieważ na mocy art. 73 pkt 68 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. z 2020 r. poz. 695, z późn. zm., akcja wysyłki informacji w 2020 r. nie odbyła się, natomiast na mocy art. 10 pkt 3 Tarczy Antykryzysowej 3.0 od 2021 r. wysyłka papierowych listów zostanie zaprzestana. Informacja o stanie konta będzie udostępniana na Platformie Usług Elektronicznych, tak jak dotychczas, natomiast przekazanie informacji w postaci papierowej nastąpi wyłącznie na wniosek osoby ubezpieczonej.

71 Uzasadnienie do rządowego projektu Tarczy Antykryzysowej 3.0, *op. cit.*, s. 79.

Wydaje się zatem, że opisywana regulacja powinna wejść do porządku prawnego na stałe⁷². Przy założeniu, że rozwiązanie weszłoby w życie od 1 czerwca 2020 r. i umożliwiono by przeliczenie już pobieranych świadczeń, wzrost wydatków FUS na emerytury wyniósłby od 120 mln zł w 2020 r. do 210 mln zł w 2030 r. w cenach bieżących⁷³.

Analiza dostępnych rozwiązań może skłonić do pytania, czy nie byłoby bardziej zasadne dostosowanie emerytur czerwcowych do lipcowych zamiast do majowych, skoro ustawodawca określił termin waloryzacji rocznej na czerwiec. Polegałoby to na przykład w 2020 r. na zastosowaniu waloryzacji rocznej za 2019 r. oraz waloryzacji kwartalnej za I kwartał 2020 r. W takim razie podstawa obliczenia emerytury czerwcowego emeryta lub emerytki, o których mowa w tabeli 3, wyniosłaby 549 056,97 zł, dając emerytowi 2570,49 zł emerytury, zaś emerytce 2136,41 zł. Emerytura lipcowa byłaby wtedy wyższa od czerwcowej o 0,4 proc., co wynika z opłacenia dodatkowych składek za czerwiec, zamiast być wyższą o 11,6 proc., jak w tabeli 3. Z kolei emerytura czerwcową byłaby wyższą od majowej o 7,4 proc., zamiast być niższą o 4,6 proc. Wyrównywanie do lipca wydaje się jednak sprzeczne z zasadą kwartalności – czerwiec należy bowiem do II kwartału roku i trudno uzasadnić stosowanie do niego zasad dotyczących III kwartału. Ponadto wskaźnik waloryzacji kwartalnej za I kwartał roku jest ogłaszany właśnie w czerwcu, zatem należy przyjąć, że jest jeszcze nieznany i musiałby być prognozowany.

Tabela 4. Różnica w wysokości emerytury czerwcowej w stosunku do maja i lipca po zastosowaniu eksperymentalnych zasad waloryzacji, na hipotetycznym przykładzie

Przejście na emeryturę w 2020 r.	Podstawa obliczenia emerytury	Emerytura mężczyzny			Emerytura kobiety		
		średnie dalsze trwanie życia	kwota emerytury	odchylenie emerytury czerwcowej	średnie dalsze trwanie życia	kwota emerytury	odchylenie emerytury czerwcowej
Maj	512 623,29 zł	214,3	2 392,08 zł	-4,57%	257,7	1 989,23 zł	-4,62%
Czerwiec jak maj	513 235,47 zł	213,6	2 402,79 zł	-4,99%	257,0	1 997,03 zł	-4,99%
Czerwiec	487 615,46 zł	213,6	2 282,84 zł	-	257,0	1 897,34 zł	-
Czerwiec jak lipiec	549 056,97 zł	213,6	2 570,49 zł	-11,19%	257,0	2 136,41 zł	-11,19%
Lipiec	549 669,16 zł	212,9	2 581,82 zł	-11,58%	256,2	2 145,47 zł	-11,57%

Uwagi: Obowiązują analogiczne zastrzeżenia jak w przypadku tabeli 3.

Źródło: opracowanie własne

72 *Tarcza antykryzysowa. Szczególne regulacje w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod red. K. Baran, Warszawa 2020, s. 509.

73 Bez przeliczenia już pobieranych świadczeń skutki w pierwszych latach wyniosłyby ok. 20 mln zł rocznie. Zob. ocena skutków regulacji do ministerialnego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, UD 175, s. 5.

Określenie wskaźnika waloryzacji kwartalnej składek jako $\frac{1}{4}$ ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego

Zastosowanie do emerytury czerwcowej zasad waloryzacji majowej likwiduje co prawda osobliwość w postaci znacznie niższego świadczenia niż w pozostałych miesiącach roku, w szczególności od stycznia do maja. Nie stanowi jednak rozwiązania problemu nadmiernego zróżnicowania wysokości obliczanej emerytury na przestrzeni jednego roku. Świadczenia przyznawane od stycznia do czerwca są wciąż nadmiernie niskie w stosunku do tych przyznawanych od lipca do grudnia. Różnica między emeryturą styczniową i kwietniową w 2020 r. wynosi 1,9 proc., między lipcową i październikową – 2,5 proc., natomiast między kwietniową i lipcową – aż 8,4 proc. Oczywiście to normalne, że nowy kwartał roku oznacza wzrost możliwej do uzyskania emerytury o kilka procent. Jednak obecna dysproporcja między III a II kwartałem roku jest zbyt wielka. Termin waloryzacji rocznej, niezależnie od tego, na początek którego kwartału by przypadał, nie powinien powodować aż tak znacznych dysproporcji.

Zniwelowanie tego efektu jest możliwe w razie zmiany przepisów regulujących zasady określania wskaźnika waloryzacji kwartalnej składek (art. 25a ust. 5–7 u.e.r.) na analogiczne do obowiązujących w ramach waloryzacji kwartalnej subkonta. To znaczy, aby wskaźnik wynosił w każdym kwartale danego roku tyle samo – czwartą część ostatnio ogłoszonego wskaźnika waloryzacji rocznej. Wskaźniki kwortalne za lata 2007–2020 kształtowałyby się w takim przypadku tak jak w tabeli 5.

Tabela 5. Wskaźniki kwartalnej waloryzacji składek i kapitału początkowego za lata 2007–2020, gdyby obliczano je jako $\frac{1}{4}$ ostatnio ogłoszonego wskaźnika waloryzacji rocznej albo jego pierwiastek czwartego stopnia (w proc.)

Rok	Wskaźniki waloryzacji składek i kapitału początkowego		
	wskaźnik roczny za dany rok	wskaźniki kwortalne za dany rok, gdyby wynosiły $\frac{1}{4}$ ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego	wskaźniki kwortalne za dany rok, gdyby wynosiły pierwiastek czwartego stopnia z ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego
2006	106,90	-	-
2007	112,85	101,73	101,68
2008	116,26	103,21	103,07
2009	107,22	104,07	103,84
2010	103,98	101,81	101,76
2011	105,18	101,00	100,98
2012	104,68	101,30	101,27
2013	104,54	101,17	101,15
2014	102,06	101,14	101,12
2015	105,37	100,52	100,51
2016	106,37	101,34	101,32
2017	108,68	101,59	101,56

Rok	Wskaźniki waloryzacji składek i kapitału początkowego		
	wskaźnik roczny za dany rok	wskaźniki kwartalne za dany rok, gdyby wynosiły ¼ ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego	wskaźniki kwartalne za dany rok, gdyby wynosiły pierwiastek czwartego stopnia z ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego
2018	109,20	102,17	102,10
2019	108,94	102,30	102,22
2020	V`21	102,24	102,16

Uwagi: Suma wskaźników kwartalnych to jedynie przybliżenie wskaźnika rocznego. Na przykład wskaźnik kwartalny za 2007 r. (101,73 proc.) podniesiony do potęgi czwartej daje 107,08 proc., czyli więcej niż wskaźnik roczny za 2006 r. (106,90 proc.). Dlatego warto rozważyć większą trafność, choć być może mniejszą przejrzystość, rozwiązania, zgodnie z którym wskaźnik kwartalny wynosiłby pierwiastek czwartego stopnia z ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego.

Źródło: opracowanie własne

Tabela 6 obrazuje wysokość przyznanej emerytury w poszczególnych miesiącach 2020 r., gdyby zastosowanie miał wskaźnik waloryzacji kwartalnej składek wynoszący ¼ ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego. Waloryzacji kwartalnej dokonano zgodnie z praktyką ZUS (a nie analizą autora).

Tabela 6. Różnica w wysokości emerytury czerwcowej w stosunku do emerytury obliczonej w pozostałych miesiącach 2020 r., gdyby wskaźnik kwartalnej waloryzacji składek wynosił ¼ ostatnio ogłoszonego wskaźnika waloryzacji rocznej, na hipotetycznym przykładzie

Przejęcie na emeryturę w 2020 r.	Podstawa obliczenia emerytury	Emerytura mężczyzny			Emerytura kobiety		
		średnie dalsze trwanie życia	kwota emerytury	odchylenie emerytury czerwcowej	średnie dalsze trwanie życia	kwota emerytury	odchylenie emerytury czerwcowej
Styczeń	476 622,96 zł	217,1	2 195,41 zł	4,62%	260,7	1 828,24 zł	4,42%
Luty	477 235,15 zł	216,4	2 205,34 zł	4,15%	260,0	1 835,52 zł	4,00%
Marzec	477 847,33 zł	215,7	2 215,33 zł	3,68%	259,2	1 843,55 zł	3,55%
Kwiecień	489 382,10 zł	215,0	2 276,20 zł	0,91%	258,5	1 893,16 zł	0,84%
Maj	489 994,29 zł	214,3	2 286,49 zł	0,45%	257,7	1 901,41 zł	0,40%
Czerwiec jak maj	490 606,47 zł	213,6	2 296,85 zł	-	257,0	1 908,97 zł	-
Lipiec	499 291,36 zł	212,9	2 345,19 zł	-2,06%	256,2	1 948,83 zł	-2,05%
Sierpień	499 903,54 zł	212,2	2 355,81 zł	-2,50%	255,5	1 956,57 zł	-2,43%
Wrzesień	500 515,73 zł	211,5	2 366,50 zł	-2,94%	254,7	1 965,12 zł	-2,86%
Październik	512 270,90 zł	210,9	2 428,98 zł	-5,44%	254,0	2 016,81 zł	-5,35%
Listopad	512 883,09 zł	210,2	2 439,98 zł	-5,87%	253,2	2 025,60 zł	-5,76%
Grudzień	513 495,28 zł	209,5	2 451,05 zł	-6,29%	252,4	2 034,45 zł	-6,17%

Uwagi: Obowiązują analogiczne zastrzeżenia jak w przypadku tabeli 3.

Źródło: opracowanie własne

Porównanie hipotetycznej wysokości emerytur (w tabeli 6) z rzeczywistym przykładem (w tabeli 3) ukazuje, że podstawa obliczenia emerytury w czerwcu nie różniłaby się wiele w stosunku do kwoty w tabeli 3 (490,6 tys. zł wobec 487,6 tys. zł). Byłoby tak, mimo że w tabeli 6 emerytura czerwcową została obliczona tak jak majowa. Przede wszystkim jednak różnice między wysokością emerytury przyznanej w poszczególnych kwartałach roku zostałyby spłaszczone. Różnica między emeryturą styczniową i kwietniową w 2020 r. wyniosłaby 3,6 proc., między lipcową i październikową – 3,5 proc., natomiast między kwietniową i lipcową – 3,0 proc. Jednocześnie rozpiętość między emeryturą styczniową a grudniową wyniosłaby 11,5 proc., zamiast 14,1 proc. w przykładzie rzeczywistym. Wyrównanie krzywej wzrostu wysokości emerytur przyznawanych w trakcie danego roku okupione byłoby jednak zmniejszeniem świadczeń przyznawanych w miesiącach innych niż czerwiec. Zmniejszenie to byłoby natomiast w kontekście zasady równości słuszne, bowiem w obecnym stanie prawnym osoby przechodzące na emeryturę w 11 miesiącach roku są uprzywilejowane kosztem osób przechodzących na emeryturę w czerwcu.

Analizując zjawisko emerytur czerwcowych, ministerstwo właściwe do spraw zabezpieczenia społecznego rozważało uspojnienie kwartalnych wskaźników waloryzacji ze wskaźnikiem rocznym, jednak jak dotąd odrzucało takie rozwiązanie właśnie ze względu na poruszone wyżej szersze uwarunkowania funkcjonowania systemu emerytalnego. Choć w ocenie ministerstwa

z systemowego punktu widzenia iloczyn wskaźników kwartalnych za ostatnie kwartały poprzedzające przejście na emeryturę powinien być równy wskaźnikowi rocznemu,

to „wyeliminowanie [...] różnic spowodowałyby dalsze obniżenie wysokości emerytur” ustalanych według zasady zdefiniowanej składki⁷⁴. Jak wskazuje Marek Bucior:

Właściwe z perspektywy poprawności systemowej byłoby przeprowadzenie działań legislacyjnych, które wyrównałyby sposób waloryzacji składek dla świadczeń przyznawanych w „uprzywilejowanych” 11 miesiącach w taki sposób, by waloryzacja kwartalna składek nie przewyższała waloryzacji rocznej. Oznaczałoby to jednak konieczność wprowadzenia zmian ustawowych prowadzących do obniżenia wskaźników waloryzacji kwartalnej, czego efektem byłoby zmniejszenie wysokości nowo przyznanych świadczeń emerytalnych o ok. 6%, 7%, a nawet, jak w przypadku 2012 r., o blisko 11%. Z punktu widzenia polityki społecznej, której nadrzędnym celem jest ochrona interesów osób znajdujących się w trudnej sytuacji bytowej i materialnej (w tym również emerytów i rencistów), dla resortu realizującego politykę zabezpieczenia społecznego nie do przyjęcia są rozwiązania, które skutkowałyby dalszym obniżaniem świadczeń emerytalnych. Należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że nowo przyznawane świadczenia emerytalne, wyliczane według nowego algorytmu (uwzględniającego wysokość zgromadzonego kapitału i przewidywanego dalszego trwania życia w wieku przejścia na emeryturę), są relatywnie niższe niż świadczenia przyznawane na starych zasadach (przy porównywalnym stażu pracy i osiągniętych w trakcie aktywności zawodowej zarobkach). Dla przykładu podam, że we wrześniu 2013 r. wysokość emerytury przyznanej i wypłaconej według starych

⁷⁴ Odpowiedź na interpelację nr 21501 (VII kadencja), *op. cit.*

zasad wyniosła 2930,38 zł, podczas gdy emerytura przyznana i wypłacona według nowych zasad ukształtowała się na poziomie 1827,20 zł. Mając pełną świadomość, że w nowym systemie emerytalnym złożenie wniosku o emeryturę w czerwcu może spowodować przyznanie niższego świadczenia emerytalnego, nie mogą proponować zmian, które pogarszałyby sytuację osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach. Stąd też ubezpieczeni sami będą musieli podjąć decyzję, czy przejdą na emeryturę w czerwcu, czy też w innych miesiącach, otrzymując wyższe świadczenie⁷⁵.

Choć trudno odmówić racji ogólnej potrzebie ochrony wysokości emerytur, to jednak pierwszeństwo tej wartości wobec zasady równości jest kwestią dyskusyjną. Warto podkreślić, że w obecnym stanie prawnym emerytury nie są jednakowo wyższe dla wszystkich. Porównując tabelę 6 z tabelą 3, można powiedzieć, że korzyść wynikająca z obowiązywania nierównomiernej waloryzacji kwartalnej składek wynosi 6,4 proc. dla emeryta z I kwartału 2020 r., 4,6 proc. dla emeryta z II kwartału, 10,1 proc. dla emeryta z III kwartału 2020 r. oraz 9,0 proc. dla emeryta z IV kwartału 2020 r. Emeryt czerwcowy bez waloryzacji analogicznej jak w maju traci 0,6 proc.

Ponadto jeśli potrzeba ochrony wysokości świadczeń jest tak silna, że przeważa nad względami równości obywateli wobec prawa oraz długookresowej wypłacalności systemu emerytalnego, to ewentualną zmianę sposobu ustalania kwartalnych wskaźników waloryzacji składek można w prosty sposób uzupełnić tak, aby te wskaźniki były wyższe. Dla zobrazowania tego wystarczy podać, że gdyby podstawy obliczenia emerytury wykazane w tabeli 6 dodatkowo przemnożyć przez wskaźnik 106,40 proc., podstawa styczniowego emeryta wyniosłaby 507,1 tys. zł, zaś grudniowego – 546,4 tys. zł. Gdyby zamiast tego zostały dodatkowo przemnożone przez wskaźnik 108,95 proc., podstawa styczniowego emeryta wyniosłaby 519,3 tys. zł, zaś grudniowego – 559,5 tys. zł. A zatem w przypadku 2020 r. dodatkowe przemnożenie podstaw obliczenia emerytury o wskaźnik mieszczący się w granicach 106,40–108,95 pozwoliłoby zachować ogólny poziom świadczeń wynikający z obecnych zasad waloryzacji składek po wprowadzeniu reformy sposobu określania wskaźnika waloryzacji kwartalnej jako $\frac{1}{4}$ ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego. Przyrost wysokości przyznawanych emerytur w trakcie roku byłby przy tym równomierny.

Podsumowanie

Waloryzacja składek, kapitału początkowego i subkonta ma na celu ochronę osób ubezpieczonych przed inflacją, przeciwdziałanie rozwarstwieniu dochodowemu, podnoszenie najniższych świadczeń, jak również regulację poziomu zobowiązań systemu. Wraz z upływem czasu możliwa do uzyskania emerytura powinna rosnąć z uwagi na opłacenie dodatkowych składek oraz niższe średnie dalsze trwanie życia.

⁷⁵ *Ibidem*.

Tymczasem obecne zasady waloryzacji różnicują sytuację osób uprawnionych przechodzących na emeryturę z FUS we wszystkich miesiącach roku, nie tylko w czerwcu. Osobliwość czerwca pod tym względem wynika z tego, że termin rocznej waloryzacji składek został wyznaczony na ostatni zamiast na pierwszy miesiąc kwartału, czyli właśnie na czerwiec, a nie np. na lipiec. Miesiąc, w którym po raz pierwszy w roku stosuje się nową waloryzację roczną, jest jednocześnie pozbawiony cyklu korzystniejszych waloryzacji kwartalnych, co powoduje, że podstawa obliczenia emerytury w czerwcu jest ustalana zupełnie inaczej, a do tego w o wiele niższej wysokości niż w kwietniu czy maju, należących do tego samego kwartału roku.

Wprowadzona w 2020 r. zmiana pozwala obliczać emeryturę w czerwcu tak, jak gdyby termin waloryzacji rocznej przypadał na lipiec, dzięki czemu wysokość świadczeń przyznawanych w czerwcu nie odbiega od tych przyznawanych w pierwszych pięciu miesiącach roku, w szczególności w kwietniu i maju. Wydaje się, że opisywana regulacja powinna wejść do porządku prawnego na stałe. Prawdopodobnie przesłanką utrudniającą przez kilka ostatnich lat podjęcie tej decyzji była obawa przed ewentualną koniecznością umożliwienia przeliczenia już pobieranych świadczeń oraz wypłaty wyrównania lub innego rodzaju odszkodowania dla wszystkich emerytów czerwcowych, jak również rencistów rodzinnych po emerytach czerwcowych. Jest to zagadnienie wymagające pogłębionej analizy prawnej.

Jednak nawet po wprowadzeniu powyższej zmiany na stałe wciąż występować będzie zróżnicowanie wysokości emerytur przyznawanych od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia. Przyczyna tej dysproporcji leży w sposobie określania wskaźnika kwartalnej waloryzacji składek. We wskaźnikach rocznych oprócz inflacji brany jest także pod uwagę przypis składek na ubezpieczenie emerytalne w poprzednim roku. Wskaźniki kwartalne imitują tę zasadę w odniesieniu do kolejnych kwartałów. Jednak przypis składek charakteryzuje się silną sezonowością, przez co wskaźnik za I kwartał roku jest znacznie wyższy od wskaźników za pozostałe kwartały, jak również od wskaźnika waloryzacji rocznej. Prowadzi to do sytuacji, w której różnica między emeryturą styczniową i kwietniową w 2020 r. wynosi 1,9 proc., między lipcową i październikową – 2,5 proc., zaś między kwietniową i lipcową – 8,4 proc.

Aby pozbyć się tej dysproporcji, należałoby zmienić sposób określania wskaźnika kwartalnej waloryzacji składek na analogiczny jak ten obowiązujący przy kwartalnej waloryzacji subkonta. W tym drugim przypadku przyjęto, że wskaźnik kwartalny stanowi czwartą część ostatnio ogłoszonego wskaźnika rocznego. Przyrost wartości składek i kapitału początkowego byłby dzięki temu równomierny. Dążenie do osiągnięcia neutralności zasad ustalania wysokości emerytury pod względem miesiąca przejścia na emeryturę, a w przypadku niektórych osób miesiąca urodzenia, okupione byłoby zmniejszeniem ogólnego poziomu świadczeń, co jest jednak trudne do przyjęcia z punktu widzenia ochrony wysokości emerytur z systemu zdefiniowanej składki. Reforma emerytalna z 1999 r. przywróciła bowiem wymiar świadczeń do poziomu bliższego długookresowym możliwościom finansowym systemu. A te są wypadkową stopy składki na ubezpieczenie emerytalne, zmiennych

demograficznych i ekonomicznych, a także zasad waloryzacji zgromadzonych w systemie uprawnień. Nie zamyka to jednak całkowicie perspektyw dla reformy równoważącej przyrost wysokości emerytur przyznawanych w kolejnych miesiącach roku.

Przeprowadzona w opracowaniu szczegółowa analiza zasad waloryzacji uprawnień ujawniła przy okazji liczne mankamenty obowiązujących regulacji w tym zakresie. Wynikają one zwykle z trudności legislacyjnej w takim sformułowaniu przepisów, aby oddawały zamysł określony raczej przez ekonomistów. Mankamenty odnoszą się zarówno do podstawy, terminów, jak i wskaźników waloryzacji i obejmują hasłowo:

- 1) nieodpowiedni termin waloryzacji rocznej składek,
- 2) niewłaściwą budowę wskaźnika waloryzacji kwartalnej składek,
- 3) niedookreślenie pierwszej waloryzacji kwartalnej,
- 4) brak waloryzacji za okres od pobrania składki do końca roku,
- 5) brak waloryzacji kwartalnej kwot objętych waloryzacją roczną,
- 6) zbyt szeroka podstawę waloryzacji składek,
- 7) niedookreślony termin waloryzacji kwartalnej subkonta,
- 8) niedookreślony termin ogłaszania wskaźnika kwartalnego składek,
- 9) zbędne i niespójne formuły określające wskaźnik waloryzacji składek,
- 10) skomplikowane formuły określające wskaźniki waloryzacji składek,
- 11) zróżnicowanie podmiotów ogłaszających wskaźniki waloryzacji.

Kamil Berrahal

ORCID: 0000-0003-2494-7461

ŹRÓDŁA

- Berrahal K., *Różnorodność wskaźników waloryzacji w ubezpieczeniu emerytalnym w świetle celu i funkcji waloryzacji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2015, nr 4.
- Berrahal K., *Znaczenie informacji o stanie konta ubezpieczonego dla funkcjonowania systemu emerytalnego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 4.
- Bitner M., Chłopecki A., Gomułka S., Otto W., Stępień J., Wiśniewski M., *Obywatelski kontrraport. Krytyczna analiza rządowego przeglądu systemu emerytalnego*, Warszawa 2013.
- „Biuletyn sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny” 19.03.2004, nr 2981 (IV kadencja).
- *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska, K. Ślęzak, Warszawa 2013.
- Gębarowski A., *Przechodząc na emeryturę, nie zaczynaj od czerwca*, artykuł w serwisie Gratka.pl 6.02.2015, <https://gratka.pl/blog/praca/przechodzacz-na-emerytury-nie-zaczynaj-od-czerwca/45081/> (1.02.2020).
- Główny Urząd Statystyczny, *Trwanie życia w 2018 r.*, Warszawa 2019.

- Góra M., *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, druk sejmowy nr 3946, Warszawa 2011.
- Góra M., *System emerytalny*, Warszawa 2003.
- Hohnerlein E., *Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards*, „Global Social Policy” 2019, nr 3.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018.
- Jędrasik-Jankowska I., *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*, Warszawa 2019.
- Kalicki J., *Wyższa emerytura na wniosek z lipca*, „Rzeczpospolita” 25.06.2015.
- Kluszczyńska Z., *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* [w:] *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2016.
- Ministerstwo Finansów, *Przegląd wydatków publicznych. Mechanizmy waloryzacyjno-indeksacyjne oraz uwarunkowania prawne determinujące poziom wydatków sztywnych, w szczególności w obszarze wydatków socjalnych*, 2017.
- Nerka A., *Gwarancje prawa do realnej wartości świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 259.
- Nerka A., *Waloryzacja świadczeń w prawie emerytalnym* [w:] *Konstrukcje prawa emerytalnego*, red. T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004.
- Owsiak S., *Opinia o projekcie zmiany niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, druk sejmowy nr 3946.
- Piggott J., Sane R., *Indexing Pensions*, Social Protection Discussion Paper no. 925, 2009.
- *Reforma reformy emerytalnej? V Forum Finansowe. Przebieg debaty*, Warszawa 2011.
- Rymsha M., *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych* [w:] *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2005.
- Rzemek M., *Zaniżone emerytury dostanie nawet 10 tys. osób*, „Rzeczpospolita” 26.12.2018.
- Settergren O., *Financial and Inter-generational Balance? An introduction to how the new Swedish pension system manages conflicting ambitions*, „NFT” 2003, nr 2.
- Szczepański M., *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Poznań 2006.
- Szlachta-Kisiel K., *Mechanizm waloryzacji w systemie zdefiniowanej składki*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 1.
- *Tarcza anty kryzysowa. Szczególne regulacje w prawie pracy, prawie urzędniczym i prawie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, pod red. K. Baran, Warszawa 2020.
- Uścińska G., *Waloryzacja świadczeń we współczesnych systemach zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 1.
- *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, red. S. Golinowska, Warszawa 1999.

ANEKSY

- Aneks 1. Roczna i kwartalna waloryzacja składek na przykładzie emerytur przyznanych w 2020 r. – analiza autora.
- Aneks 2. Roczna i kwartalna waloryzacja składek na przykładzie emerytur przyznanych w 2020 r. – praktyka ZUS.
- Aneks 3. Roczna i kwartalna waloryzacja składek na przykładzie emerytur przyznanych w 2020 r. – stanowisko SN.

The causes of and solutions for the adverse June calculation of old-age pensions

An old-age pension from the Social Insurance Fund granted in June may be much lower than would be the case in May or July. The reasons for this is twofold: 1) the design of the quarterly indexation of contributions, which is very high in the first quarter of a year, when compared to other quarters; 2) the date of the annual indexation of contributions, which takes place in a middle of the second quarter (June), instead of at the beginning of the third quarter. This combination results in an adverse situation for those retiring in June. The article presents an analysis of the causes of the phenomenon (as well as other deficiencies of the current regulation), the existing countermeasures and some proposed solutions.

Key words: old-age pension, social insurance, contribution indexation

Aneks I

Schemat I. Roczna i kwartalna waloryzacja składek na przykładowe emerytur przyznanych w 2020 r. – analiza autora

Miesiąc 2020 r. przyznania emerytury	Składki objęte roczną i kwartalną waloryzacją składek w zależności od miesiąca przejścia na emeryturę																			
	2018				2019				2020											
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
I					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}		x											
II					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}			x										
III					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}				x									
IV					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k4 _{Q4}				x								
V					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k4 _{Q4}					x							
VI														x						
VII									k1 _{Q1}						x					
VIII									k1 _{Q1}							x				
IX									k1 _{Q1}								x			
X									k1 _{Q1}									x		
XI									k1 _{Q1}										x	
XII									k1 _{Q1}											x

składki objęte waloryzacją roczną

składki nieobjęte waloryzacją roczną

składki nieobjęte żadną waloryzacją

k waloryzacja kwartalna za dany kwartał wszystkich składek zewidencjonowanych na koncie (i kapitału początkowego)

Q1-4 wskaźnik za kwartał

okres emerytury

x miesiąc przyznania emerytury

VI miesiąc waloryzacji rocznej

Aneks 2
Schemat 2. Roczna i kwartalna waloryzacja składek na przykładowe emerytur przyznanych w 2020 r. – praktyka ZUS

		Składki objęte roczną i kwartalną waloryzacją składek w zależności od miesiąca przejścia na emeryturę																				
		2018				2019				2020												
1999		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
Miesiąc 2020 r. przyznania emerytury	I		$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$	$r1_{Q1}, k4_{Q1}$	$r2_{Q2}, k5_{Q2}$	$r3_{Q3}, k6_{Q3}$		x												
	II		$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$	$r1_{Q1}, k4_{Q1}$	$r2_{Q2}, k5_{Q2}$	$r3_{Q3}, k6_{Q3}$			x											
	III		$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$	$r1_{Q1}, k4_{Q1}$	$r2_{Q2}, k5_{Q2}$	$r3_{Q3}, k6_{Q3}$				x										
	IV		$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$	$r1_{Q1}, k4_{Q1}$	$r2_{Q2}, k5_{Q2}$	$r3_{Q3}, k6_{Q3}$	$r4_{Q4}, k7_{Q4}$				x									
	V		$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$	$r1_{Q1}, k4_{Q1}$	$r2_{Q2}, k5_{Q2}$	$r3_{Q3}, k6_{Q3}$	$r4_{Q4}, k7_{Q4}$					x								
	VI							$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$					x							
	VII							$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$		$r1_{Q1}, k4_{Q1}$				x						
	VIII							$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$		$r1_{Q1}, k4_{Q1}$					x					
	IX							$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$		$r1_{Q1}, k4_{Q1}$						x				
	X							$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$		$r1_{Q1}, k4_{Q1}$			$r2_{Q2}, k5_{Q2}$				x			
	XI							$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$		$r1_{Q1}, k4_{Q1}$			$r2_{Q2}, k5_{Q2}$					x		
	XII							$k1_{Q2}$	$k2_{Q3}$	$k3_{Q4}$		$r1_{Q1}, k4_{Q1}$			$r2_{Q2}, k5_{Q2}$							x

	składki objęte waloryzacją roczną		okres emerytury
	składki nieobjęte waloryzacją roczną		x miesiąc przyznania emerytury
	składki nieobjęte żadną waloryzacją		VI miesiąc waloryzacji rocznej
	waloryzacja kwartalna za dany kwartał składek za poprzednie kwartały, nieobjętych waloryzacją roczną		
	waloryzacja kwartalna za dany kwartał składek objętych waloryzacją roczną (i kapitału początkowego)		
	wskaźnik za kwartał		

Aneks 3

Schemat 3. Roczna i kwartalna waloryzacja składek na przykładowe emerytur przyznanych w 2020 r. – stanowisko SN*

Miesiąc 2020 r. przyznania emerytury	2018				2019				2020												
	Składki objęte roczną i kwartalną waloryzacją składek w zależności od miesiąca przejścia na emeryturę																				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
I					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k3 _{Q3}	x												
II					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k3 _{Q3}		x											
III					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k3 _{Q3}			x										
IV					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k3 _{Q3}				x									
V					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k3 _{Q3}					x								
VI					k1 _{Q1}	k2 _{Q2}	k3 _{Q3}	k3 _{Q3}						x							
VII															x						
VIII																x					
IX																	x				
X																		x			
XI																				x	
XII																					x

składki objęte waloryzacją roczną

składki nieobjęte waloryzacją roczną

składki nieobjęte żadną waloryzacją

waloryzacja kwartalna za dany kwartał składek za poprzednie kwartały, nieobjętych waloryzacją roczną

wskaźnik za kwartał

okres emerytury

miesiąc przyznania emerytury

miesiąc waloryzacji rocznej

Q1-4

* Na podstawie uzasadnienia do postanowienia SN z 6.10.2015 r., III UZP 9/15 oraz postanowienia SN z 3.11.2015 r., III UZP 12/15. Tok wyводу zawarty w uzasadnieniu do tego pierwszego postanowienia (s. 12-14) każe domniemywać, że w zakresie ustalania emerytury w IV kwartale roku omyłkowo zapomniano o waloryzacji stanu konta po II kwartale roku (s. 14).