

Irena Czaja-Hliniak

## **Postulaty zmian ustawowych regulacji ograniczających korzystanie z niektórych uprawnień emerytalnych**

### **Zagadnienia wprowadzające**

Problematyka świadczeń emerytalnych w szerokim rozumieniu, tj. sposobu nabywania uprawnień do świadczeń, sposobu ustalania ich wysokości, czerpania i gromadzenia środków służących na pokrycie świadczeń, czy też sposobu zarządzania środkami stanowiącymi źródło finansowania świadczeń, ma ogromną wagę. Sposób czerpania i wydatkowania środków służących na pokrycie świadczeń emerytalnych, a także innych świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych, należy bowiem do jednych z najważniejszych zagadnień związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych, uznanych w przeważającej mierze za publiczne, czyli realizowanych przez państwo lub z udziałem państwa.

Jest to domena niezwykle delikatnej materii i wiąże się z nią różnorodne aspekty. Społeczeństwo jest niezwykle uwrażliwione na te

kwesie w związku z zasadami, które ponad pół wieku obowiązywały w okresie realnego socjalizmu. Świadczenia emerytalne były stosunkowo niskie oraz rzadko podlegały rewaloryzacji. Co bardzo istotne – rysowało się ewidentne uprzywilejowanie niektórych grup zawodowych, przy czym uprzywilejowanie to zbyt często podyktowane było nie tyle czynnikami natury obiektywnej, ile względami politycznymi.

W okresie transformacji gospodarczej, w której w istotnym zakresie doszedł do głosu czynnik reprezentacji pracowników w postaci nowych, faktycznie działających w obronie pracowniczych związków zawodowych, wydawało się, że również ta problematyka ulegnie przekształceniu we właściwym kierunku.

## Zagadnienia reformy ubezpieczeń społecznych

Przeprowadzona w 1991 r. reforma ubezpieczeń rolniczych<sup>1</sup>, a zwłaszcza przeprowadzona w 1998 r., dość daleko idąca reforma systemu ubezpieczeń społecznych, sprzyjać miała zrealizowaniu społecznych oczekiwań. Po blisko 10 latach od chwili wprowadzenia reformy wyraźnie jednak widać, że wiele przyjętych w niej założeń nie zostało w pełni zrealizowanych, a sporo rozwiązań podążyło, przynajmniej częściowo, w niewłaściwym kierunku.

Biorąc pod uwagę okres przemian politycznych i ustrojowych, w których dokonywała się reforma, oczekiwania społeczne wobec niej sięgały bardzo daleko. Spodziewano się przede wszystkim zrealizowania wprowadzonych tuż przedtem konstytucyjnych zasad równości, sprawiedliwości i poszanowania podmiotowych praw obywateli.

Na przeszkodzie w pełni właściwej realizacji reformy stanęło również wiele przyczyn, tak natury obiektywnej, jak i subiektywnej. Przyczyny te mogą leżeć zarówno po stronie organów publicznych, jak i osób uprawnionych. Jeśli chodzi o osoby uprawnione, to wystąpiło

---

<sup>1</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

zjawisko zbyt dużych oczekiwań w stosunku do możliwości. Jeśli chodzi o organy decyzyjne – występują wadliwości w przebiegu postępowania, co skutkuje wielością spraw spornych i dochodzonych z tego tytułu roszczeń przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Do przesłanek natury obiektywnej zaliczyć można z pewnością fakt tzw. starzenia się społeczeństwa, powodującego sukcesywnie zwiększającą się liczbę uprawnionych w stosunku do osób w tzw. wieku produkcyjnym, a także liczną grupę osób korzystających ze świadczeń przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Niebagatelną rolę odgrywa także niedoskonałość regulacji prawnych oraz pozostałości okresu poprzedniego<sup>2</sup>, znajdujące zwłaszcza wyraz w aspekcie finansowym.

## Finansowanie świadczeń emerytalnych

Fundamentalną kwestię stanowią fundusze służące pokryciu świadczeń emerytalnych. W systemie zabezpieczeń społecznych mogą być stosowane różne metody finansowania wydatków z tytułu ubezpieczeń, przy czym najczęściej stosowane są one równolegle, a nie alternatywnie, jak metoda ubezpieczeniowa, metoda zaopatrzeniowa, czy metoda opiekuńcza, które to metody przesądzają o tym, jakie podmioty ponoszą ciężar finansowania świadczeń oraz w jakiej formie i rozmiarze<sup>3</sup>.

Oczywiste jest, że decydują o tym również względy podmiotowe i przedmiotowe, czyli kategorie osób uprawnionych oraz szczegółowe tytuły świadczeń (emerytura, renty itd.).

Jak już wspomniano, decydujące znaczenie na sposób ustalania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego oraz sposób ich finansowania odgrywały warunki ustrojowe. W Polsce w okresie realnego socjalizmu wyodrębniony został podmiot publiczny w postaci Zakładu

<sup>2</sup> Por.: Z. Ofiarski, *System finansowy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 706 i nast.

<sup>3</sup> C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 205.

Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który gromadził uiszczane składki z tytułu ubezpieczeń społecznych, ale równocześnie był zobowiązany do dokonywania tzw. lokat budżetowych, czyli w przypadku składek lokowania środków w budżecie państwa. Skutkiem tego, z jednej strony budżet państwa wykorzystywał środki pochodzące ze składek, a z drugiej ponosił odpowiedzialność finansową za realizację świadczeń.

Do całkowitego wyodrębnienia funduszy ubezpieczeniowych i wprowadzenia metod efektywnego zarządzania tymi funduszami i ich wykorzystywania służyć miała reforma systemu ubezpieczeń z 1998 r., wprowadzona ustawą z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>4</sup>, połączona z reformą świadczeń emerytalnych i rentowych, wprowadzoną ustawą z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>5</sup>. Wprowadzone zostały tzw. 3 filary w systemie ubezpieczeń społecznych, które przesądzają o rodzaju źródeł i sposobie finansowania świadczeń. Podstawowe źródło finansowania stanowią składki ubezpieczeniowe, wnoszone częściowo przez ubezpieczających, a częściowo przez ubezpieczonych i ulegające zróżnicowaniu w zależności od przedmiotu ubezpieczenia<sup>6</sup>. Składki te są źródłem tworzenia funduszy celowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych<sup>7</sup>, którymi administruje ZUS, a są to: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Rezerwy Demograficznej. Oba należą do kategorii tzw. funduszy budżetowych, ponieważ mogą korzystać z dotacji budżetowych. ZUS należy do jednostek sektora finansów publicznych<sup>8</sup>; oprócz administrowania składkami ubezpieczeniowymi pobiera również i przekazuje składki na otwarte fundusze emerytalne.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, z późn. zm. – zwana dalej ustawą o ubezpieczeniach.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm. – zwana dalej ustawą o emeryturach.

<sup>6</sup> Por.: E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, wyd. 4, Warszawa 2006, s. 120–121.

<sup>7</sup> Art. 29 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.; zwana dalej ustawą o finansach publicznych).

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 4 ustawy o finansach publicznych.

## Przesłanki regulacji zabezpieczeń społecznych

Jest rzeczą oczywistą, że w tak ważnych społecznie kwestiach jak zabezpieczenie społeczne, muszą w pełni być przestrzegane podstawowe zasady Konstytucji, takie jak zasada sprawiedliwości i równości<sup>9</sup>. Warto również podkreślić, że zgodnie z treścią art. 30 Konstytucji, niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka. Zabezpieczenie społeczne winno wobec tego zapewniać godne życie po nabyciu praw emerytalnych.

W literaturze występuje pogląd, że zgodnie z ideą demokratycznego państwa prawnego, system norm prawnych w państwie prawnym jest w dużym stopniu autonomiczny wobec celów politycznych państwa, szczególnie w zakresie realizacji sprawiedliwości i wolności jednostki<sup>10</sup>. Należy podkreślić wyraźnie, że instrumentalne traktowanie prawa, a także podporządkowanie interesom politycznym reprezentowanym przez organy władzy i administracji, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Stąd negatywnie należy ocenić pojawiające się w ostatnim okresie koncepcje polityczne zmiany sposobu gospodarowania środkami zgromadzonymi w otwartych funduszach emerytalnych po przejściu zainteresowanych osób na emeryturę. W celu zagwarantowania właściwej funkcji zabezpieczeń społecznych, przepisy winny być konstruowane w sposób jednoznaczny, niedający możliwości niekorzystnej interpretacji w stosunku do osób uprawnionych, a ponadto absolutnie nie powinny stwarzać iluzorycznych uprawnień, które w ramach istniejącego porządku prawnego nie mogą być osiągnięte. Jeśli tak się zdarzy, odpowiedni przepisy winny ulec nowelizacji, a w skrajnym przypadku uznaniu przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z zasadami Konstytucji. Bardzo ważna rola w tym zakresie przypada również Rzecznikowi Praw Obywatelskich<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

<sup>10</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, wyd. 4, Warszawa 2006, s. 56.

<sup>11</sup> Por. odpowiednio: C. Kosikowski, *Część I: Kontrola tworzenia prawa podatkowego*, [w:]

Niestety w aktualnych regulacjach wskazać można sytuacje, w których w praktyce nie ma faktycznych możliwości uzyskania w pełni przysługujących ustawowych uprawnień emerytalnych. Dla przykładu podać można dwie tego typu regulacje. Pierwsza odnosi się do sposobu ustalania 250% wskaźnika określającego górną wysokość świadczenia emerytalnego; druga – do sposobu ustalania czasokresu zatrudnienia przyjmowanego przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia.

## **Sposób ustalania górnego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczeń emerytalnych**

Zagadnienie faktycznej niemożliwości osiągnięcia górnego, ustawowego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru na poziomie 250%, na skutek regulacji sposobu jego ustalania, wydaje się niezwykle istotne z punktu wielu osób przechodzących na emeryturę po roku 1999.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, zasadniczą podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi ustalona w sposób określony w ustawie przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne, na podstawie przepisów prawa polskiego w okresie kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez zainteresowanego z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę lub rentę. Dla ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty, w świetle art. 15 ust. 2, oblicza się sumę kwot podstaw wymiaru składek (oraz innych kwot wymienionych w ustawie), w okresie każdego roku z wybranych przez zainteresowanego lat kalendarzowych. Następnie oblicza się stosunek każdej z tych sum kwot (czyli kwoty podstawy wymiaru składek dla każdego kolejnego roku) do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonej za dany rok kalendarzowy, wyrażając go w procentach, z zaokrągleniem do setnych części

procentu. Kolejno oblicza się średnią arytmetyczną tych procentów, która stanowi właśnie wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury lub renty. Wreszcie mnoży się przez ten wskaźnik tzw. kwotę bazową określoną w ustawie. Tak więc wysokość ustalonego wskaźnika przesądza o faktycznej wysokości świadczenia emerytalnego. Art. 15 ust. 5 określa górny wskaźnik wysokości podstawy wymiaru na poziomie 250%. Należy wyraźnie zaznaczyć, że ustawa, ograniczając wysokość wskaźnika do 250%, nie zawiera żadnego wyraźnego postanowienia dotyczącego możliwości pozbawienia uprawnienia do jego osiągnięcia.

Z kolei art. 19 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach wprowadza ograniczenie rocznej podstawy wymiaru składki w danym roku kalendarzowym do kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, określonego w ustawie budżetowej (zwanej potocznie limitem). Po przekroczeniu wielkości „limitu”, składki nie są uiszczane, a ewentualnie nadpłacone – podlegają zwrotowi.

W konsekwencji ustala się niezależnie dwie wielkości: górną wielkość podstawy wymiaru (limitu), do której uiszcza się składki i kwotę rocznego przeciętnego wynagrodzenia. Pierwsza ma charakter prognozowanej wielkości, a druga faktycznej wielkości, co daje taki rezultat, że w latach 2000, 2003 oraz 2006 nie można było w rzeczywistości uzyskać maksymalnego ustawowego wskaźnika 250%.

W 2000 r. obwieszczeniem ministra pracy i polityki społecznej z 29 grudnia 1999 r.<sup>12</sup>, ograniczono roczną podstawę wymiaru składek do 54.780 zł. Z kolei komunikatem prezesa GUS z 9 lutego 2001 r.<sup>13</sup> ustalono przeciętne wynagrodzenie za 2000 r. w wysokości 1.923,81 zł. Limit 54.780 zł, podzielony przez kwotę roczną wynagrodzenia 23.085,72 zł, dał w wyniku tylko wskaźnik 237,28%. Wskaźniki za 2001 r. i 2002 r. wynosiły ponad 250%.

<sup>12</sup> M.P. z 1999 r. Nr 41, poz. 640.

<sup>13</sup> M.P. z 2001 r. Nr 6, poz. 108.

W 2003 r. obwieszczenie ministra pracy z 10 grudnia 2002 r.<sup>14</sup> ograniczyło roczną podstawę wymiaru składek do 65.850 zł. Komunikat prezesa GUS z 11 lutego 2004 r.<sup>15</sup> ustalił przeciętne wynagrodzenie za 2003 r. w wysokości 2.201,47 zł. Limit 65.850 zł, podzielony przez kwotę roczną wynagrodzenia 26.417,64 zł dał wskaźnik 249,26%. Wskaźniki w roku 2004 i 2005 wyniosły odpowiednio 250% i 254%.

I znowu w 2006 r. wskaźnik wyniósł tylko 247,45%. Obwieszczenie ministra z 16 grudnia 2005 r.<sup>16</sup> ograniczyło podstawę wymiaru składek w roku 2006 do 73.560 zł, a komunikat prezesa GUS z 13 lutego 2007 r.<sup>17</sup> ustalił przeciętne wynagrodzenie za 2006 r. w wysokości 2.477,23 zł. Tak więc limit 73.560 zł podzielony przez kwotę roczną wynagrodzenia 29.726,76 zł daje 247,45%.

Ewentualne odchylenia od tych wskaźników mogą w indywidualnych przypadkach wynikać jedynie ze sposobu uwzględniania w limicie tzw. trzynastek, czyli uwzględniania ich w roku, za który zostały wypłacone, ponieważ wielkość trzynastki wypłaconej w danym roku odejmuje się doliczając równocześnie wielkość trzynastki przypadającej za dany rok<sup>18</sup>. Sytuacje wynikające ze sposobu zaliczania trzynastek stanowią jednakże jedynie wyjątek od reguły, a ponadto wiele osób ich nie otrzymuje.

Jeśli podobna relacja, jak zwłaszcza w 2000 r., a także w 2003 r. oraz 2006 r., będzie miała miejsce w kolejnych latach, to uprawnione osoby, mimo uzyskania odpowiednio wysokich zarobków, nie będą mogły uzyskać średniego, górnego wskaźnika 250%. Przepisy nie pozwalają bowiem na opłacanie składek po przekroczeniu limitu podstawy, a równocześnie nie dają możliwości uzyskania wskaźnika 250% w danym roku.

<sup>14</sup> M.P. z 2002 r. Nr 60, poz. 845.

<sup>15</sup> M.P. z 2004 r. Nr 9, poz. 137.

<sup>16</sup> M.P. z 2005 r. Nr 84, poz. 1221.

<sup>17</sup> M.P. z 2007 r. Nr 12, poz. 125.

<sup>18</sup> Por. druk ZUS, Rp-7, pkt 6.



Zakładając, że pracownik ma ustalaną wysokość emerytury w oparciu o zarobki z 10 ostatnich lat zatrudnienia, to jeśli lata te obejmą rok 2000, 2003 i 2006 (i ewentualnie dalsze, w których wskaźnik również nie osiągnąłby 250%), pracownik nie ma możliwości osiągnięcia średniego wskaźnika 250% pomimo rzeczywistego osiągnięcia zarobków powyżej limitu. Sposób obliczania wskaźnika wysokości podstawy został bowiem – jak wspomniano – uregulowany w ten sposób, że najpierw oblicza się wskaźnik (stosunek kwoty wymiaru podstawy składek do rocznej kwoty przeciętnego wynagrodzenia) za każdy kolejny rok, a następnie oblicza się średnią arytmetyczną tych procentów (wskaźników). Czyli sumując wskaźniki z 10 kolejnych lat i ustanawiając średnią wielkość składnika, nie jest możliwe uzyskanie 250%, jeśli choć jeden z rocznych wskaźników jest niższy. Skoro, jak dotąd, już 3 wskaźniki roczne za konkretne lata są poniżej 250%, to osiągnięcie średniego wskaźnika 250% stało się niemożliwe.

Jeśli przez ustalony wskaźnik mnoży się tzw. kwotę bazową<sup>19</sup>, to jest oczywiste, że jego wysokość wpływa bezpośrednio na wysokość świadczenia emerytalnego; wskaźnik można uznać za podstawową wielkość wyznaczającą wysokość emerytury.

Warto wyraźnie zaznaczyć, że osoby przechodzące na emeryturę do 1999 r. mogły uzyskać górny wskaźnik 250%, a niektóre kategorie podmiotów często go uzyskiwały z uwagi na specjalną politykę płacową, która miała niejednokrotnie miejsce w odniesieniu do osób w tzw. wieku przedemerytalnym.

## Sposób ustalania czasokresu zatrudnienia

Nie mniej ważny jest dla osób uprawnionych do otrzymywania świadczeń tzw. czasokres zatrudnienia przyjmowanego przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia.

---

<sup>19</sup> Art. 19 ustawy emerytalnej. Kwota bazowa np. za rok 2006 wynosi 2.059,92 zł (Komunikat Prezesa GUS z 13 lutego 2007 r., M.P. Nr 12, poz. 126).

Dla potrzeb ustalania czasokresu pracy, wyróżnia się dwa rodzaje okresów: okresy składkowe i nieskładkowe<sup>20</sup>. W świetle art. 53 ust. 2 ustawy o emeryturach ustala się oba rodzaje okresów z uwzględnieniem pełnych miesięcy. Zgodnie z ust. 1 art. 53, za każdy rok okresów składkowych emerytura wynosi 1,3% podstawy jej wymiaru, a za każdy rok okresów nieskładkowych – 0,7% podstawy wymiaru. Art. 53 nie określa bliżej zasad zaokrąglania dni do pełnych miesięcy, a w szczególności nie zawiera zapisu o sposobie pomijania nadwyżek dni ponad pełne miesiące.

Wydaje się uzasadniony wniosek, że w świetle art. 5 i 53, przy ustalaniu prawa do emerytury i renty, zaokrąglaniu do pełnego miesiąca powinien ulegać łączny okres, a nie odrębnie okres składkowy i nieskładkowy. Zastosowana literalna interpretacja art. 53 ust. 2 powoduje w skrajnych przypadkach skrócenie faktycznego okresu zatrudnienia nawet o ponad 1 miesiąc. Powstaje paradoksalna sytuacja, że osoba mająca faktyczny okres zatrudnienia dłuższy, może mieć w praktyce przy ustalaniu prawa do emerytury przyjęty okres krótszy niż osoba, która posiadała faktyczny krótszy okres zatrudnienia.

Dla zobrazowania powyższych sytuacji można przytoczyć dwa przykłady:

1) Łączny faktyczny okres zatrudnienia, ustalany w tzw. karcie przebiegu zatrudnienia

    składkowy: 35 lat, 10 mies., 20 dni = 429 mies. + 20 dni

    nieskładkowy: 5 lat, 10 mies., 25 dni = 70 mies. + 25 dni

    łącznie: 500 miesięcy (+ 14 dni – licząc nawet 1 miesiąc = 31 dni)

W decyzji przyjmuje się: okres składkowy: 429 mies., nieskładkowy: 70 mies., łącznie 499 miesięcy.

2) Łączny faktyczny okres zatrudnienia (karta przebiegu zatrudnienia)

    składkowy: 35 lat, 10 mies. = 429 mies.

    nieskładkowy: 5 lat, 11mies., 14 dni = 71 mies. + 14 dni

    łącznie: 500 miesięcy (+ 14 dni)

---

<sup>20</sup> Art. 5, 6 i 7 ustawy o emeryturach.

W decyzji przyjmuje się: składkowy: 429 mies., nieskładkowy: 71 mies., łącznie 500 miesięcy.

W rezultacie gdyby w 1. przypadku zwolnienie lekarskie było dłuższe o 20 dni, to byłby uznany cały dodatkowy miesiąc nieskładkowy. Sposób zaokrąglania skrócił okres zatrudnienia o pełny miesiąc, czyli pracownik odniósł negatywny skutek z powodu „faktycznego przepracowania” 20 dni.

Ponieważ suma 20 dni składkowych i 25 dni nieskładkowych przekracza w 1. przykładzie pełny miesiąc, należałoby – zgodnie z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa – uznać ten miesiąc za miesiąc nieskładkowy i przedłużyć okres nieskładkowy o 1 miesiąc, tj. do 71 miesięcy. W obu bowiem przykładach (1. i 2.) przyjęto łączny identyczny okres, z tym że w 1. przykładzie okres efektywnej pracy był dłuższy o 20 dni.

Niestety, w praktyce Zakład Ubezpieczeń Społecznych stoi na gruncie niekorzystnego, literalnego stosowania prawa<sup>21</sup>, a stanowisko to podtrzymuje także orzecznictwo<sup>22</sup>. W związku z powodowanymi skutkami brakiem ustawowego bliższego określenia sposobu zaokrąglania dni do pełnych miesięcy, należy postulować nowelizację art. 54 ust. 2 ustawy.

## Podsumowanie i wnioski *de lege lata*

Literalne interpretowanie prawa nie powinno w żadnej mierze stwarzać sytuacji niekorzystnej dla obywateli. W demokratycznym państwie prawa regulacje nie mogą być pozorne i stwarzać iluzorycznych korzyści, które w konkretnych sytuacjach faktycznych stają się niemożliwe do osiągnięcia. Zakładając perspektywiczne kształtowanie się wskaźnika wysokości podstawy wymiaru na wzór roku 2000, 2003

<sup>21</sup> Np. ZUS w Krakowie.

<sup>22</sup> Np. wyrok z 16 grudnia 2005 r. (SO/Kr VII U 1835/05), niepubl., oraz wyrok z 9 maja 2007 r. (SA/Kr III AUa 326/06), niepubl.

i 2006, dojdzie do niemożliwości osiągnięcia górnego pułapu wskaźnika przez wszystkie zainteresowane podmioty, a już doszło do tego u podmiotów, którym lata te zostały zaliczone do 10 lat przyjętych do wyliczenia podstawy świadczenia. W państwie prawa trudno przyjąć, by przepisy były stanowione z założeniem niemożliwości skorzystania z przewidzianych w nich korzyści. Z przedstawionej konstrukcji regulacji wynika, że oparta jest ona na prognozie przeciętnego wynagrodzenia, a nie na wielkościach obiektywnych czy faktycznych. Trudno się zgodzić z uzależnieniem ustalania wysokości świadczenia – tak istotnego ze względów społecznych jak świadczenie emerytalne – od prognozy, która ze swej istoty jest niepewna. Należy wyraźnie podkreślić, że osoby uprawnione zostają pozbawione możliwości opłacania składek powyżej prognozowanej podstawy, a w konsekwencji osiągając nawet faktycznie bardzo wysokie wynagrodzenia, nie mogą uzyskać maksymalnego ustawowego wskaźnika dla obliczenia świadczenia. Regulacja kształtowania wysokości świadczeń winna być oparta na obiektywnych, a nie prognozowanych wielkościach i nie może uniemożliwiać osiągnięcia ustawowo przewidzianych korzyści. Jak wspomniano, istotne jest, że osoby przechodzące na emeryturę do 1999 r. mogły uzyskać górny wskaźnik 250%. Stwarza to nierówność traktowania wobec prawa osób uzyskujących prawo do emerytury w zależności od momentu uzyskania uprawnienia. Państwo prawa nie powinno stwarzać pozorów korzyści dla swych obywateli. Kształtowanie się wysokości świadczeń emerytalnych winno być oparte na obiektywnych wielkościach, a w szczególności winno jak najdokładniej uwzględniać stan faktyczny występujący u zindywidualizowanego podmiotu. Przepis art. 19 ustawy ubezpieczeniowej i odpowiednio art. 15 ustawy emerytalnej winny więc ulec nowelizacji.

Wydaje się, że należy rozważyć tzw. konstytucyjność przytoczonych przepisów. Wyraźnie bowiem rysuje się brak równości konstytucyjnej pomiędzy osobami przechodzącymi na emeryturę przed rokiem 1999 i po roku 1999. Ponadto nikt (z wyjątkiem indywidualnego kształtowania się trzynastki) nie osiągnie ustawowego pułapu emerytury, je-

śli w 10 kolejnych latach, przyjętych dla celów ustalania świadczenia, znajdzie się rok 2000, 2003 i 2006. Skoro bowiem trzy składniki są niższe od 250%, to średnia nie osiągnie ustawowych 250%. Narusza to uprawnienia prawie wszystkich osób nabywających prawa do świadczeń.

Podobny brak równości zachodzi pomiędzy osobami przy ustalaniu okresu zatrudnienia w zależności od przypadkowego ukształtowania się okresów składkowych i nieskładkowych. Zaokrąglanie powodujące faktyczne skrócenie łącznego okresu obniża wysokość należnych świadczeń emerytalnych, a więc również można je uznać za naruszenie podmiotowych praw obywateli.

Należy *de lege ferenda* znowelizować art. 19 ustawy ubezpieczeniowej i art. 15 ustawy emerytalnej, ewentualnie poddać je ocenie Trybunału Konstytucyjnego pod względem zgodności z Konstytucją.

## Bibliografia

E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, wyd. 4, Warszawa 2006.

C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005.

C. Kosikowski, *Część I: Kontrola tworzenia prawa podatkowego*, [w:] *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, red. L. Etel, C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2006.

R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, wyd. 4, Warszawa 2006.

Z. Ofiarski, *System finansowy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003.