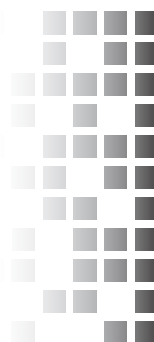




Jak skomplikować rzecz prostą – studium przypadku

Zacznijmy od ćwiczenia dla studentów informatyki. Mamy pięć plików zawierających 20-bajtowe rekordy, dla uproszczenia można przyjąć, że to pięć długich liczb całkowitych, z których jedna stanowi klucz; każdy plik jest posortowany wg wartości klucza. Pierwszy plik zawiera ok. 8 mln takich rekordów, pozostałe po kilkaset tysięcy. Należy scalić dane z tych plików w jeden plik, w którym każdy rekord zawiera klucz oraz 20-słowne zestawienie danych z plików wejściowych, przy czym rekord jest zapisywany tylko wówczas, gdy dane wejściowe spełnią pewien prosty warunek. Banalne, prawda?

To ćwiczenie opisuje podstawowy mechanizm przyznawania tzw. *renty wdowiej*. W uproszczeniu: do tej pory wdowa lub wdowiec mogli wybierać, czy chcą otrzymywać swoją własną emeryturę albo rentę czy 85 proc. emerytury lub renty współmałżonka (tzw. *renta rodzinna*). Oczywiście każdy racjonalnie myślący wybierał świadczenie wyższe. Od 1 lipca 2025 r. dodatkowo należy się jej (jemu) *renta wdowia*, czyli 15 proc. tego drugiego (niższego) świadczenia (od 2027 r. będzie to 25 proc.). Sprawę komplikuje fakt, że emerytury i renty wypłaca pięć organów: ZUS (ok. 8 mln osób), KRUS (dla rolników, ok. 760 tys.), wojsko (140 tys., oddziały wojewódzkie), służba więzienna (nie wiem ile) i pozostałe służby mundurowe (policja, straż pożarna itp., ok. 160 tys.). Renta wdowia należy się do pewnej wysokości (kryterium dochodowe) i tylko wdowom oraz wdowcom „kanonicznym”, a więc takim, którzy nie zawarli ponownego małżeństwa i którzy „pozostawali we wspólności małżeńskiej do chwili śmierci małżonka” (częściowo to pokrywa się z dotychczasowymi przepisami dotyczącymi renty rodzinnej). Jest jeszcze ograniczenie wiekowe – renta nie należy się osobom, które owdowiały wcześniej niż 5 lat przed osiągnięciem swojego wieku emerytalnego.



Jarosław Deminet

informatyk od 1979 r., był nauczycielem akademickim, urzędnikiem, szefem działów produkujących oprogramowanie w korporacji, konsultantem biznesowym, publicystą. Członek założyciel PTI, obecnie pracownik Rządowego Centrum Legislacji i sekretarz Zarządu Oddziału Mazowieckiego PTI.

Wystarczyłoby więc, aby każda z tych zacnych instytucji wygenerowała plik z informacją o wszystkich należnych świad-

czeniu (własnych i rodzinnych), a następnie ZUS powinien to połączyć (czyli po informatycznemu zmerdżować) i ustalić, czy są spełnione kryteria, a jeśli tak, to które należne świadczenie jest wyższe i ma być wypłacane w całości, a które niższe w 15 proc. Następnie należy rozesłać wynikowy plik do wszystkich organów z zaznaczeniem, kto i ile ma płacić.

W rzeczywistości jest w tej sprawie pewien niebanalny problem. Sytuacja jest prosta, gdy osoba owdowiała pobierała do tej pory rentę rodzinną, a teraz będzie dodatkowo otrzymywać 15 proc. własnej emerytury. Każdy organ bez problemu (mam nadzieję) policzy wysokość świadczenia dla kogoś, kto do tej pory go nie pobierał (od czasu owdowienia albo i nigdy, jeśli owdowiał przed przejściem na emeryturę). Ale jeśli ktoś pobiera własną emeryturę, to w systemie nie ma informacji o potencjalnie przysługującej rencie rodzinnej. Nie powinno to jednak być problemem – z PESEL-u można przecież zestawzić pary wdowa (wdowiec) – ostatni (zmarły) współmałżonek i na tej podstawie ustalić dane współmałżonka i świadczenie, od którego liczy się rentę rodzinną. Równie łatwo można zweryfikować, czy osoba owdowiała nie zawarła nowego małżeństwa i czy nie owdowiała zbyt młodo.

Pozostaje problem „pozostawania we wspólności małżeńskiej”. Nie ma legalnej definicji, ale podobny przepis dotyczył już wcześniej renty rodzinnej, sądy orzekały, że chodzi o „stół lub łóżko” (inkluzywnie). Organy emerytalne podejmują decyzję na podstawie oświadczenia osoby zainteresowanej i nie mają praktycznie możliwości jego weryfikacji. Co najwyżej „życzliwi” krewni i znajomi zainteresowanych mogą złożyć doniesienie, że zmarła żona na długo przed śmiercią bez formalności rozwodowych wyrzuciła męża z domu i że będzie po nocach straszyć urzędników ZUS-u, jeśli po jej śmierci on jako wdowiec dostanie choć grosz z jej emerytury.

Tor z przeszkodami

Opisane rozwiązanie okazało się jednak stanowczo zbyt proste. Już autorzy projektu obywatelskiego, od którego wszystko się zaczęło, zaproponowali, aby organy emerytalno-rentowe wysłały do osób uprawnionych informację o przysługujących uprawnieniach, a osoby te miałyby odeśłać wniosek. Warto wspomnieć, że projekt ów miał osiem stron. Ostateczna ustawa, prawie trzy razy dłuższa wskutek uzupełnień rządowych, nie przewiduje już rozsyłania informacji przez organy emerytalno-rentowe.

” **Osoby uprawnione mają się dowiedzieć o nowym rozwiązaniu z prasy lub Internetu i mają z własnej inicjatywy wypełnić odpowiednie wnioski zamieszczone na stronie internetowej właściwego dla siebie organu emerytalno-rentowego.**

Wniosek ZUS-owski (innych nie oglądałem) ma sześć stron. Rzecz jasna trzeba podać dane wnioskodawcy (imię, nazwisko, PESEL i na wszelki wypadek dodatkowo datę urodzenia, adres zamieszkania, adres do korespondencji) oraz dane przyznanych świadczeń, tzn. świadczenia emerytalno-rentowego i renty rodzinnej. Na początku należy odpowiedzieć na pytanie (zaznaczyć kwadracik), czy w ogóle takie świadczenie jest przyznane lub czy wnioskodawca o nie wystąpił – osobliwe wymaganie, bo jeśli odpowiedź jest negatywna, to cały wniosek nie ma sensu. Potem trzeba podać organ emerytalno-rentowy (do wyboru: ZUS, KRUS, Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA, Biuro Emerytalne Służby Więziennej albo jedno z wojewódzkich biur wojskowych) i numer świadczenia (choć nie jest on obligatoryjny). No i oczywiście zakreślić oświadczenia o wspólności do śmierci i o niepozostawaniu w nowym związku małżeńskim (też bez sensu – bez zaznaczenia tych kwadracików nie ma sensu składanie wniosku). Na koniec należy wskazać, które świadczenie ma być wypłacane w całości. Do wyboru: świadczenie własne, renta rodzinna, wyższe ze świadczeń. Tu odrobina arytmetyki na poziomie szkoły podstawowej: jeśli $a > b$, to dla każdego $0 < k < 1$ zachodzi $a+kx > b+kx$, a zatem trudno wskazać powód, dla którego ktoś nie miałby wybrać „świadczenia wyższego”. Swoją drogą nie bardzo wiem, skąd zainteresowany ma w ogóle wiedzieć, jaka byłaby wysokość świadczenia, którego aktualnie nie dostaje.

Do tego jeszcze lekko kuriozalny wniosek (cytuję *in extenso*):

»[...]»wnoszę o wypłacanie świadczeń emerytalno-rentowych, które obecnie pobieram, jeżeli w wyniku ustalenia zbiegu tych świadczeń z rentą rodzinną łączna wysokość świadczeń ustalonych do wypłaty w zbiegu okaże się niższa od sumy dotychczas pobieranych świadczeń”.

Nie bardzo wiem, kiedy mógłby zaistnieć taki przypadek, ale jeśli istotnie jest on możliwy, to nie zaszkodziłoby wpisanie takiej ogólnej zasady do ustawy. Pada też pytanie o ew. świadczenia zagraniczne (to zapewne do weryfikacji kryterium dochodowego).

Dodatkowo konieczne trzeba podać numer konta lub adres, na który ma być przesyłane świadczenie (dla osób mieszkających za granicą jest cała strona, osobno w USA i osobno w innym kraju). Na końcu podpis z datą.

Osoby, które do tej pory nigdy nie pobierały renty rodzinnej albo emerytury, muszą dodatkowo wypełnić wniosek

o jej ustalenie (czyli np. wdowa, której własna emerytura była wyższa niż 85% emerytury męża, musi teraz wystąpić o ustalenie renty po mężu).

Wypełnione wnioski trafiają do ZUS-u i do pozostałych organów. W ZUS-ie do czerwca było ich ok. miliona, a pewnie przybędą następne. Każdy wniosek musi być zarejestrowany i wprowadzony do systemu informatycznego. Trzeba go jakoś zweryfikować (czy PESEL zgadza się z imieniem i nazwiskiem, czy podany numer świadczenia jest prawidłowy itp.) – bo jeśli nie, to po co w ogóle o to pytać. Jeśli zainteresowany pobiera drugie świadczenie w innym organie, to trzeba ustalić jego wysokość. Aby to umożliwić, ustawa przewidziała budowę przez ZUS „systemu teleinformatycznego służącego do wymiany danych pomiędzy organami emerytalno-rentowymi w zakresie niezbędnym do ustalenia prawa i wysokości oraz wypłaty świadczeń obsługiwanych przez te organy, rozliczeń z tytułu tych świadczeń pomiędzy tymi organami oraz do ustalenia zbiegu świadczeń”. Jak rozumiem chodzi o broker, przekazujący zapytania i odpowiedź być może na podstawie PESEL-u.

” *Chcę wierzyć, że dzisiaj wszystkie organy emerytalno-rentowe mają już komputery, więc zaprogramowanie takiego brokera wraz z interfejsami to nie jest jakieś osobliwe wyzwanie.*

Po ustaleniu danych o należnych świadczeniach trzeba sprawdzić, które z nich jest wyższe i czy nie zostało przekroczone kryterium dochodowe. W końcu – zapisać w systemie wysokość wypłacanych świadczeń i ewentualnie przekazać do innego organu dane o świadczeniu, które on ma wypłacać.

Koszty bez sensu

Nie mam pojęcia, ile osobołat zajęło przyjmowanie i wprowadzanie miliona wniosków, tych wszystkich zaznaczonych pól – być może częściowo je skanowano i odcierowano. Nie wiem, ile osób zgłosiło się osobiście do oddziałów ZUS, KRUS itp. i ile czasu trwała ich obsługa. Ale wiem, że za dostosowanie systemu informatycznego ZUS do obsługi renty wdowiej (zapewne także za budowę brokera) firma ASSECO zainkasowała 92 mln zł netto. Nie chciało mi się sprawdzać stron innych organów. W ustawie zwolniono te zamówienia z rygoru zamówień publicznych. Umowa z ASSECO została podpisana w połowie grudnia 2024 r., choć ustawę ogłoszono 16 sierpnia, weszła w życie po dwóch tygodniach, a wnioski można było składać od początku 2025 r. Czyli cztery miesiące trwały ustalenia, co i za ile ma być zrobione, a potem zapewne wnioski gromadzono na kupie, bo trudno uwierzyć, żeby w dwa tygodnie od podpisania umowy powstał system do ich wprowadzania.

Nie wiem, ile wniosków było błędnych (bo ktoś nie zaznaczył jakiegoś kwadracika albo zaznaczył zły) i wymagało dalszej korespondencji. Tak czy owak, ZUS zaczął wysyłanie decyzji o przyznaniu renty wdowiej dopiero 13 czerwca 2025 r., czyli w pół roku po rozpoczęciu składania wniosków, a tuż przed rozpoczęciem wypłaty świadczeń. Pozostawia to bardzo mało czasu na ewentualne odwołania i wyjaśnienia. Z autopsji wiem, że po złożeniu wniosku w trybie elektronicznym w lutym decyzja (na papierze) została wydana 21 lipca, czyli wypłata z wyrównaniem w sierpniu, być może odsetki za zwłokę itd.

O aspektach politycznych (wybory prezydenckie 1 czerwca) nie chcę się rozwodzić.

” *Zasada urzędniczej brzytwy Ockhama głosi, że administracja publiczna nie powinna żądać od obywatela danych, którymi sama dysponuje (a tym bardziej takich, które sama wytworzyła). We wniosku o rentę wdowią obywatel podaje WYŁĄCZNIE takie dane.*

Przecież organy emerytalno-rentowe doskonale wiedzą, komu wypłacają świadczenia i jakie numery miały decyzje w tej sprawie. Wiedzą, jaka jest wysokość tych świadczeń. Co roku wysyłają takie informacje do urzędów skarbowych (PIT). Wiedzą, na jakie konta wypłacają świadczenia. Znają aktualne miejsce zamieszkania i adres do korespondencji; oczywiście zainteresowany może je zmienić, ale dlaczego miałby to robić akurat przy okazji renty wdowiej?

Teraz wyjaśnijmy ćwiczenie z początku tego tekstu. Załóżmy, że rentę wdowią przyznaje się z urzędu, bez żadnych wniosków. Każdy organ przygotowuje plik pięcio-słowych rekordów, opisujących wszystkie wypłacane przezeń świadczenia. Każdy rekord ma jednosłowy klucz, czyli odpowiednio zakodowany PESEL, i dwa pola opisujące należną danej osobie emeryturę i rentę rodzinną, po jednym słowie na wartość i numer świadczenia. Te pliki należy scalić w jeden, zawierający zebrane dane ze wszystkich organów, przy czym wystarczy zapisać tylko rekordy dotyczące tych osób, którym przysługują co najmniej dwa różne świadczenia i które nie przekraczają kryterium dochodowego. Skoro ZUS podaje, że wpłynęło ok. miliona wniosków, to dla wszystkich organów będzie to nie więcej niż 1,5 mln. Wynikowy plik miałby ok. 126 MB, czyli tyle, co krótki film. Obrobić to można na biurkowym pececie.

Być może trzeba opisać więcej świadczeń i rekordy powinny być dłuższe. Może istnieją przypadki szczególne, jakieś osobliwe kombinacje świadczeń, może kilkadziesiąt tysięcy w skali kraju – osoby zainteresowane muszą wówczas pofatygować się do oddziałów ZUS i złożyć odrębne wnioski lub odwołania. Ale obecny wniosek nie zawiera żadnych danych, których organy emerytalne nie posiadałyby już, więc rezygnacja z niego nie miałaby wpływu na zidentyfikowanie tych osób.

Pozostają jeszcze oświadczenia o wspólności małżeńskiej i o świadczeniach zagranicznych. Można było przy okazji informacji o rewaloryzacji świadczeń (na początku II kwartału) wysłać do wszystkich osób, którym przysługują dwa świadczenia, następujące pismo:

Szanowna Pani, obecnie otrzymuje Pani z ZUS [albo innego organu] emeryturę w wysokości zł. Zgodnie z ustawą od 1 lipca 2025 r. może Pani przysługiwać dodatkowe świadczenie (tzw. renta wdowia) w wysokości zł jako 15% emerytury Pani męża, Warunkiem otrzymania tego świadczenia jest podpisanie poniższego oświadczenia i przekazanie do dowolnej placówki ZUS. Oświadczenie może być także złożone przez platformę eZUS (<https://www.zus.pl/ezus/logowanie>) na stronie Jeśli ma Pani prawo do świadczenia z zagranicznej instytucji emerytalno-rentowej albo nie zgadza się Pani z powyższymi wyliczeniami prosimy o kontakt z dowolną placówką ZUS.

Oświadczenie

Oświadczam, że

Do dnia śmierci współmałżonka pozostawaliśmy we wspólności małżeńskiej (wspólnie zamieszkaliśmy lub prowadziliśmy wspólne gospodarstwo domowe lub łączył nas inny rodzaj więzi).

Nie mam ustalonego prawa do żadnego świadczenia z zagranicznej instytucji właściwej do spraw emerytalno-rentowych ani nie złożyłam żadnego wniosku w tej sprawie.

Dodatkowo może być załączona decyzja z adnotacją, że wejdzie ona w życie pod warunkiem złożenia oświadczenia.

Oświadczenie powinno być oznaczone kodem kreskowym, zapewniającym po wskanowaniu jednoznaczny identyfikację osoby, której dotyczy korespondencja. To i tak prościej zarówno dla zainteresowanych, jak i dla ZUS. Brak odrębnej decyzji nie powinien być problemem – przecież podatnik także nie otrzymuje z urzędu skarbowego decyzji o wymiarze podatku, jeśli prawidłowo złożył zeznanie PIT. W razie potrzeby można to było wyraźnie zapisać w ustawie, która – jak wspominałem – była wprawdzie z inspiracji społecznej, ale szczególnie napisano w ZUS i właściwym resorcie.

Zapewne wszystko to, co napisałem, wynika z niezrozumienia złożoności i kompleksowości problemu. Urzędnicy ZUS i właściwych resortów by to wysmiali (gdyby przeczytali). W realnym świecie nie da się bez wniosków i tych wszystkich zaznaczanych kwadracików, nie można nie wysłać decyzji, a wszystkie przypadki muszą być obsługiwane jednakowo – proste i zawile. Niech więc czytelnik potraktuje mój tekst jako teoretyczne i anegdotyczne dywagacje w sezonie ogórkowym.

” *Nie będziemy oszczędzać na tym misiu, bo to jest miś na miarę naszych możliwości, przez nas zrobiony, i to nie jest nasze ostatnie słowo.*

Trzy refleksje na koniec

Po pierwsze, zasady dobrej legislacji nie powinny dopuszczać do zastawiania na obywateli pułapek w rodzaju: może się nie dowie o świadczeniu i w ogóle nie złoży wniosku? może nie złoży w porę wniosku o ustalenie tego drugiego świadczenia? może nie zaznaczy prawidłowo informacji o świadczeniu? może nie zrozumie, o co chodzi i wybierze niższe świadczenie? może omyłkowo zakreśli zły kwadracik albo nie zakreśli właściwego? – niezależnie od tego, czy na takich błędach ZUS oszczędzi. Jeszcze trochę i emeryt będzie musiał co roku pisać wniosek o waloryzację swojego świadczenia.

Po drugie, nie jestem prawnikiem i nie znam na pamięć dotychczasowych i nowo wprowadzonych przepisów, ale już przychodzą mi natrętne myśli: a co się stanie, jeśli wskutek zmiennych zasad waloryzacji różnych kategorii świadczeń świadczenie dotąd niższe okaże się wyższe? Czy zainteresowany będzie co roku na wszelki wypadek ponawiał wniosek wpisując, że chce wypłaty korzystniejszego wariantu?

Po trzecie, chylę czoła przed wizjonerstwem biznesowym kierownictwa PROKOM-u sprzed 30 lat. Pomimo przejęcia przez ZUS praw autorskich do systemu, podpisywania umów ramowych z kilkoma konkurencyjnymi konsorcjami i innymi podobnymi próbami uniezależnienia się od jednego wykonawcy nadal przy zmianie w przepisach to ta firma (a dokładniej – jej kontynuator, czyli ASSECO) w trybie pozaprzetargowym staje się wykonawcą i otrzymuje sowite wynagrodzenie. Notabene zmiany spowodowane nowelizacją ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy wycenione na ok. 8 mln zł też wykonuje ASSECO, też w trybie bezprzetargowym, bo: „Zastosowanie obecnie podpisanych umów; odpowiednich dla nich przepisów ustawy Pzp oraz procedur i terminów ich realizacji spowoduje, że rozwiązanie informatyczne nie zostanie dostarczone w terminie oczekiwanym przez ustawodawcę. Wykonanie zmian systemów KSI ZUS i Portal PUE w określonych terminach jest możliwe tylko przez wykonawcę Umowy” [uzasadnienie trybu bezprzetargowego]. Ciekawe, czy za następne 30 lat kolejne pokolenia urzędników i informatyków nadal będą mieli do czynienia z tym faktycznym monopolem.