



Warszawa, 11 sierpnia 2016 r.

3211/16

MINISTERSTWO
RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Marcin Zieleniecki
Podsekretarz Stanu

DUS.I.0700.35.2016.RM

Pan
Michał Seweryński
Przewodniczący Senackiej Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z wystąpieniem Pana Przewodniczącego, dotyczącego wyrażenia opinii w zakresie petycji w sprawie zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej osób urodzonych po 1948 r., które pobierały wcześniejszą emeryturę (P9-29/16) oraz udostępnienia informacji i oszacowania skutków finansowych ewentualnej inicjatywy ustawodawczej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r. uprzejmie informuję.

Instytucja wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.)¹ ma charakter przywileju, który umożliwił niektórym ubezpieczonym, którzy zostali objęci systemem zdefiniowanej składki, skorzystanie z możliwości nabycia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. Przywilej ten miał charakter wygasający. W pierwotnym brzmieniu ustawy emerytalnej, warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury na starych zasadach dla osób objętych nowym systemem, powinny były zostać spełnione do dnia 31 grudnia 2006 r. Oznaczało to, że mogły z niego skorzystać kobiety urodzone w latach 1949-1951 (spełniony został warunek ukończenia 55 lat do końca 2006 r.). Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1397) wydłużyła termin do spełnienia warunków do 31 grudnia 2007r.

¹ zwanej dalej: ustawą emerytalną.

Regulacja weszła w życie z dniem 16 września 2005 r. i umożliwiła skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury kobietom urodzonym w 1952 r. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1369) wydłużyła ten termin do 31 grudnia 2008 r. Regulacja weszła w życie z dniem 2 listopada 2007 r. i umożliwiła skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury kobietom urodzonym w 1953 r.

W stosunku do osób objętych tzw. nowym systemem, kobiety z roczników 1949-1953 uzyskały możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym 55 lat pod warunkiem posiadania co najmniej 30-letniego okresu składkowego i nieskładkowego albo 20-letniego okresu składkowego i nieskładkowego dla osoby uznanej za całkowicie niezdolną do pracy. Po drugie, uzyskały możliwość korzystnego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, na którego wpływ miała:

- podstawa wymiaru składek w okresie 10 lub 20 lat;
- parametr składkowy: 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok składkowy;
- parametr nieskładkowy: 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy;
- tzw. część socjalna emerytury stanowiąca 24% kwoty przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone składki na ubezpieczenia społeczne (art. 53 ust. 1 w zw. z art. 19 ustawy emerytalnej), niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek.

Wysokość ich emerytury była zatem tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzanych składek, na dodatek tylko w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotna część świadczenia wynika z parametrów niezwiązanych z odprowadzonych przez ubezpieczonego składek (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe). Ponadto w podstawie wymiaru emerytury są uwzględniane kwoty, od których nie opłaca się składek (art. 15 ust. 3 ustawy emerytalnej).

Trzecim przywilejem była możliwość nabycia kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Oznaczało to, że beneficjentki art. 46 ustawy emerytalnej mogły powrócić do systemu zdefiniowanej składki, jeżeli złożyły wniosek o przyznanie takiej emerytury.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 637) wprowadziła przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, zgodnie z którym w przypadku pobierania wcześniejszej emerytury, przyznanej na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej, podstawę emerytury

kapitałowej pomniejsza się o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur. Regulacja ta została ogłoszona 6 czerwca 2012 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Objęła ona nie tylko kobiety z rocznika 1953 r., które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej oraz kobiety urodzone w latach 1949-1952, które wnioski o przyznanie emerytury zgłosiły dopiero po 31 grudnia 2012 r., ale także osoby, które nabyły prawo do emerytury częściowej (art. 26b), kolejowej (art. 50), górniczej (art. 50a i 50e), emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 184) a także emerytury nauczycielskiej (art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela).

Należy podkreślić, że pomimo wypłacania wcześniejszej emerytury, organ rentowy nadal waloryzuje kwoty składek i kapitału początkowego zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS, które będą stanowić podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej. Waloryzację składek zewidencjonowanych na koncie, na zasadach określonych w art. 25 ust. 3-12 i art. 25a ustawy, przeprowadza się do ustalenia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia pełnego wieku emerytalnego, tj. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata tej emerytury.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że osoba, której przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, nie traci prawa do wcześniej przyznanej emerytury, ale pobierać może jedno z przysługujących świadczeń. Nie traci też prawa do przeliczania wysokości wcześniejszej emerytury, zgodnie z zasadami określonymi w art. 110-113 ustawy emerytalnej. Może zatem zgłosić wniosek o podwyższenie emerytury poprzez uwzględnienie okresu pracy wykonywanej po jej przyznaniu (art. 112). W takim przypadku dotychczasową kwotę emerytury zwiększa się za każdy rok składkowy po 1,3% i za każdy rok nieskładkowy po 0,7% zwaloryzowanej podstawy wymiaru emerytury. Taki wniosek można składać raz na kwartał albo dopiero po ustaniu ubezpieczenia.

Wcześniejszą emeryturę można też obliczyć ponownie od aktualnie obowiązującej kwoty bazowej (art. 110), jeżeli do jej przeliczenia wskazano nową podstawę wymiaru, obejmującą podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe na podstawie przepisów prawa polskiego przypadającą w całości lub choćby w części po przyznaniu emerytury, a wskaźnik wysokości nowej podstawy wymiaru jest wyższy od dotychczasowego. Warunek posiadania wyższego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru nie jest wymagany od emeryta, który od dnia ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury do dnia zgłoszenia wniosku o ponowne jej ustalenie nie pobrał świadczenia wskutek zawieszenia prawa lub okres wymagany do ustalenia podstawy

przypada w całości po przyznaniu prawa do świadczenia, a wskaźnik wysokości podstawy wynosi co najmniej 130%.

Dodatkowo, jeżeli emeryt, któremu przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, może wnieść o ponowne ustalenie wysokości świadczenia poprzez powiększenie go o kwotę wynikającą z podzielenia zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do emerytury z tytułu powszechnego wieku emerytalnego przez średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku danego ubezpieczonego w dniu złożenia wniosku o przeliczenie emerytury (art. 108 ust. 1-3 ustawy emerytalnej).

Należy zauważyć, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z 4 listopada 2015 r. (sygn. K 1/14), że realizując obowiązek zawarty w art. 67 Konstytucji, ustawodawca nie może naruszyć istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Stanowi ją ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. Trybunał przypomniał, że Konstytucja nie przesądza o tym, w jaki sposób ustawodawca ma zagwarantować obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Realizując to zadanie, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą. Związany jest jednak istotą prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Prawo do nabycia kolejnej emerytury przez kobiety z uprawnionych roczników, wykracza poza zakres gwarancji z art. 67 Konstytucji, bowiem ziszczenie ryzyka emerytalnego miało już uprzednio miejsce. Oznacza to, że prawo do kolejnej emerytury nie stanowi istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W tym wypadku margines swobody ustawodawcy, który decyduje się na zmianę jego treści, może być większy, co w szczególności dotyczy wprowadzenia modyfikacji sposobu wyliczania tego świadczenia poprzez art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Brak tego przepisu sprawiłby, że wcześniejsze emerytki korzystałyby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Mimo pobierania dotychczasowego świadczenia i nieodprowadzania składek emerytalnych stałyby się beneficjentkami opóźniania daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych składek, niepomniejszonych o wypłacone emerytury wcześniejsze, i zmniejszanie się parametru

statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałby zatem paradoks, że im dłużej pobierana byłaby wcześniejsza emerytura, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego. Jest to sprzeczne z fundamentalną, ubezpieczeniową zasadą powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 4 listopada 2015 r., *występowanie ekonomicznej zależności między opłacaniem składki na ubezpieczenie a wysokością świadczenia przysługującego w związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego jest jednym z elementów ubezpieczeń społecznych, w tym także systemu emerytalnego*. Takie uprzywilejowanie narusza także konstytucyjną zasadę równości, mającą zastosowanie wobec ubezpieczonych objętych systemem zdefiniowanej składki. Wymaga podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny *aprobuje rozwiązania zmierzające do ujednolicenia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej* (wyrok z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09).

Podsumowując, w świetle powyżej przytoczonych argumentów, nie widzę uzasadnienia dla podejmowania działań mających na celu zmianę art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej.

Odnosnie informacji dotyczących kobiet urodzonych w 1953 r. pobierających emerytury wypłacane przez ZUS oraz szacunkowych skutków finansowych ewentualnej zmiany przepisów polegającej na wprowadzeniu możliwości obliczenia dla kobiet urodzonych w 1953 r. emerytury według nowych zasad bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych emerytur „wcześniejszych” uprzejmie informuję.

Z informacji uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że:

- Liczba kobiet urodzonych w 1953 r., które pobierały w grudniu 2015 r. emeryturę „wcześniejszą” lub emeryturę według nowych zasad przyznaną w powszechnym wieku emerytalnym po uprzednim pobieraniu emerytury „wcześniejszej” – wynosiła 143,7 tys.
- Liczba kobiet urodzonych w 1953 r., które pobierały w grudniu 2015 r. emeryturę „wcześniejszą” wynosiła 143,0 tys.
- Szacunkowa łączna kwota emerytur „wcześniejszych” pobranych od momentu przyznania do grudnia 2015 r. przez kobiety urodzone w 1953 r. wynosi 21,6 mld zł.
- Przeciętna wysokość emerytury „wcześniejszej” (bez dodatków pielęgnacyjnych) w grudniu 2015 r. pobieranej przez kobiety urodzone w 1953 r. wynosiła 2 019 zł.

Wprowadzenie ewentualnej zmiany polegającej na możliwości obliczenia dla kobiet urodzonych w 1953 r. emerytury według nowych zasad bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych emerytur „wcześniejszych”, tzn. z wyłączeniem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej spowodowałoby w warunkach stycznia 2016 r. miesięczny wzrost wydatków na emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o kwotę 18,0 mln zł².

Przy obliczeniu skutku rocznego należałoby uwzględnić waloryzację zewidencjonowanych składek jak również ewentualne zmiany kapitału składkowego ze względu na kontynuowanie aktywności zawodowej. Łączny bieżący roczny koszt ewentualnego wprowadzenia zmiany wyniósłby ok. 220 mln zł. Jednocześnie należy pamiętać, że dotychczasowe rozwiązanie prawne zostało wprowadzone od 1 stycznia 2013 r., co oznaczałoby konieczność dokonania wypłaty za okres wsteczny, tj. za lata 2013-2016 wraz z odsetkami, co w konsekwencji można oszacować na ponad 1 mld zł.

Z poważaniem,

PODSEKRETARZ STANU

Marcin Zieleniecki

² Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonał powyższego szacunku, przy następujących założeniach:

- szacunkowe skutki finansowe proponowanych zmian obliczono przy założeniu, że obliczenia emerytury według nowych zasad nastąpiłoby w styczniu 2016 r., co wynika z faktu, że do oszacowania skutków wykorzystane zostały dostępne dane indywidualne o emeryturach wypłacanych w grudniu 2015 r.;
- w szacunkach wykorzystano średnie dalsze trwanie życia z Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (MP z 30 marca 2015 r. poz. 296);
- w szacunkach wykorzystano dostępne dane o środkach zewidencjonowanych na kontach i subkontach kobiet urodzonych w 1953 r., które w grudniu 2015 r. pobierały emeryturę „wcześniejszą” lub emeryturę według nowych zasad przyznaną w powszechnym wieku emerytalnym po uprzednim pobieraniu emerytury „wcześniejszej”;
- w szacunkach uwzględniono waloryzację kwartalne konta i subkonta za I i II kwartał 2015 r.;
- przyjęto, że wszystkie kobiety urodzone w 1953 r., dla których proponowana zmiana jest opłacalna skorzystają z tej zmiany.