

MINISTERSTWO
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
Departament Ubezpieczeń Społecznych

DUS-II.055.11.2022.BB

Warszawa, dnia 2 września 2022 r.

Szanowny Panie

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) w związku z petycją przekazaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, przy piśmie znak: BPRM.5020.11.4.2022(3)MP i petycją tej samej treści, która wpłynęła do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie dotyczącej emerytur, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie reforma systemu emerytalnego, która została uregulowana przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504).

Celem reformy było zastąpienie uprzednio funkcjonującego systemu emerytalnego, będącego systemem repartycyjnym, opartym na umowie pokoleniowej, systemem uwzględniającym zmiany zasad gospodarki rynkowej oraz zmiany demograficzne. Wobec zmian gospodarczych oraz demograficznych uprzednio funkcjonującemu systemowi emerytalnemu groziło załamanie. Zachowanie tego systemu prowadziłoby do załamania finansów publicznych bądź znacznego wzrostu podatków albo składek na ubezpieczenie społeczne.

Jednym z założeń zreformowanego systemu było stopniowe likwidowanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, w tym dla ubezpieczonych - kobiet po osiągnięciu wieku emerytalnego co najmniej 55 lat, aż do całkowitego ich wygaszenia. Emerytura jest świadczeniem kierowanym do ubezpieczonych, którzy z racji ukończenia określonego wieku, starości zaprzestają aktywności zawodowej. Jest ona świadczeniem o charakterze ubezpieczeniowym.

W zreformowanym systemie emerytalnym utrzymano dotychczasowe uprawnienia emerytalne, w tym do wcześniejszych emerytur dla ubezpieczonych urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.

Natomiast dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. uprawnienia do wcześniejszych emerytur utrzymano przez okres przejściowy.

W systemie tym przyjęto, że docelowo uprawnienia do emerytur będą przysługiwały dla wszystkich ubezpieczonych według jednolitych zasad. Emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. zależą od osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, a ich wysokość od kwoty zgromadzonych składek na indywidualnych kontach.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych prawo do emerytury ma ubezpieczony, który osiągnął wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Powyższy wiek został przywrócony z dniem 1 października 2017 r., na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38).

W trakcie prac parlamentarnych nad projektem tej ustawy były zgłaszane również wnioski, dotyczące wprowadzenia regulacji uzależniających prawo do emerytury tylko od udowodnienia odpowiednio długiego stażu pracy (np. 35 lat – w przypadku kobiet i 40 lat - w przypadku mężczyzn).

Dotychczas jednak nie zdecydowano się na wprowadzenie kryterium stażowego uprawniającego do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, ponieważ sposób obliczania emerytury w sposób istotny przekłada się na wysokość świadczenia, a tym samym zachęca ubezpieczonych do jak najdłuższej aktywności zawodowej i opóźnienia decyzji przejścia na emeryturę.

Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba dyskusji nad poszukiwaniem rozwiązań nakierowanych na optymalizację systemu emerytalnego, w tym także jego uelastyczniania, które byłyby zgodne zarówno z troską o jego finansową stabilność, jak i z zapatrywaniami społecznymi w tym zakresie.

Staż ubezpieczeniowy, a w szczególności okresy składkowe, obok wieku emerytalnego oraz kwoty opłacanych składek, to istotne parametry systemu emerytalnego, wpływające na wysokość emerytury.

Ze względu na fakt, że każda zmiana w systemie emerytalnym niesie za sobą poważne konsekwencje finansowe i dotyczy milionów osób, wszelkie nowe rozwiązania w tej mierze muszą być dokładnie przeanalizowane przed ich wprowadzeniem w życie. Dlatego też kwestia emerytur stażowych wymaga bardzo dokładnych analiz skutków (przede wszystkim finansowych, gospodarczych i społecznych), jakie by taka zmiana spowodowała.

W Sejmie VIII kadencji został złożony obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 680). Na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli - projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji (obecnie druk nr 32). Projekt ten dotyczy wprowadzenia możliwości przejścia na emeryturę dla osób posiadających co najmniej 40-letni okres składkowy od podstawy wymiaru nie niższej od kwoty minimalnego wynagrodzenia pracowników.

W dniu 30 września 2021 r. został złożony przez NSZZ „Solidarność” w Sejmie RP, razem z ok. 235 tys. podpisów osób popierających tę inicjatywę, kolejny obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1692), zawierający propozycje regulacji dotyczących emerytur stażowych. Projekt ten w październiku 2021 r. został skierowany do Biura Legislacyjnego i Biura Analiz Sejmowych w celu wydania opinii, w tym o zgodności z prawem UE, a także do organizacji reprezentujących pracodawców i pracowników w celu konsultacji. W dniu 15 grudnia 2021 r. na posiedzeniu Sejmu RP odbyło się I czytanie projektu ustawy, a po odrzuceniu przez Sejm RP wniosku o odrzucenie projektu ustawy w I czytaniu, projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Należy też zwrócić uwagę, że w dniu 14 grudnia 2021 r. Prezydent RP również skierował do Sejmu RP projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1850). Celem projektowanej ustawy jest, jak w przypadku poprzednich projektów, wprowadzenie emerytury stażowej. W dniu 15 grudnia 2021 r. projekt ten został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu RP.

Należy stwierdzić, że wszystkie projekty wpisują się we wskazaną już wyżej potrzebę dyskusji nad rozwiązaniami funkcjonującymi w systemie emerytalnym i już dziś stanowią ważne punkty odniesienia w tej dyskusji. Projekty te są także przedmiotem analiz merytorycznych oraz symulacji dotyczących ich wpływu na rynek pracy, finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, funduszy zarządzanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, finanse publiczne. O dalszych losach tych projektów ustaw zdecydują postępowanie w trakcie prac parlamentarnych.

Jeżeli chodzi o kwestię dotyczącą emerytur z tzw. starego portfela, to należy wyjaśnić, że w pierwszym etapie przemian ustrojowych i gospodarczych w Polsce tj. na początku lat dziewięćdziesiątych oddziaływało na rynek pracy przez ubezpieczenia społeczne. W efekcie nastąpiło złagodzenie napięć na rynku pracy w związku ze zmniejszeniem wzrostu bezrobocia, natomiast przy 700 tys. wcześniejszych emerytur gwałtownie wzrósł niedobór środków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W 1992 r. wpływy ze składek pokrywały niewiele ponad 80% wydatków na świadczenia z perspektywą dalszego zwiększenia niedoborów w latach następnych. W tej sytuacji, z konieczności, w ustawie budżetowej na 1993r. przyjęto regulacje zmniejszające dynamikę wzrostu wypłat. Wyrazem tego było obniżenie wysokości kwoty bazowej z 100% do 91% średniego wynagrodzenia.

W wyniku tych działań emerytury i renty w 1993 r. wzrosły o około 10% wolniej niż wynagrodzenia. Następnie w czerwcu 1994 r. podniesiono wskaźnik kwoty bazowej z 91% do 93%. Do września 1996 r. wszystkie emerytury i renty były ustalane od kwoty bazowej odpowiadającej 93% średniego wynagrodzenia.

Obniżenie ustawą budżetową tzw. kwoty bazowej, służącej zarówno do obliczenia jak i waloryzowania świadczeń, zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 10 stycznia 1995 r. (sygn. akt K 16/93). W wykonaniu tego orzeczenia ustawą z dnia 6 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 473), wprowadzono zasadę podwyższania w każdym terminie waloryzacji świadczeń o jeden punkt procentowy wskaźnika kwoty bazowej, aż do osiągnięcia 100% przeciętnego wynagrodzenia.

Zgodnie z postanowieniami ustawy, wskaźnik wysokości kwoty bazowej od 1 września 1996 r. wynosił 94% przeciętnego wynagrodzenia, od 1 marca 1997 r. 95%, od 1 września 1997 r. 96%, od 1 marca 1998 r. 97%, od 1 września 1998 r. – 98% przeciętnego wynagrodzenia. Wreszcie na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od 1 stycznia 1999r. wskaźnik wysokości kwoty bazowej został podwyższony do 100% przeciętnego wynagrodzenia.

Procesowi zmian wysokości wskaźnika kwoty bazowej towarzyszył równoległe proces wydłużenia okresu, z którego ustala się podstawę wymiaru świadczeń. Świadczenia przyznane przed 1992 r. były ustalane od podstawy wymiaru z jednego lub dwóch lat zarobków. Przyznane świadczenia w 1992 r. od podstawy z kolejnych trzech lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 12 lat i kolejno w 1993 r. z 4 lat z wybranych 13 lat, w 1994 r. z 5 lat z wybranych 14 lat, w 1995 r. z 6 lat z wybranych z 15 lat, aż do dziewięciu lat w 1998 r. z wybranych 19 lat. A począwszy od 1999 r., zgodnie z przepisami powołanej ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z 10 lat kalendarzowych wybranych z 20 lat poprzedzających rok zgłoszenia wniosku o świadczenie emerytalno-rentowe.

Wobec podnoszonych wniosków i postulatów wyrównania kwoty bazowej zostały podjęte działania zmierzające do podwyższenia kwot bazowych do kwoty równej 100% dla tych wszystkich świadczeń emerytalno – rentowych, które zostały ustalone od kwoty bazowej niższej niż 100%.

Przepisami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1954) wprowadzono regulacje dotyczące ujednoczenia kwot bazowych.

W związku z tym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu nadanym wskazanymi regulacjami nastąpiło etapowe ujednoczanie kwoty bazowej, z uwagi na zróżnicowanie tej kwoty od 93% do 100% w przypadku emerytur i rent przyznanych przed dniem 1 stycznia 1999 r. A zatem emerytury i renty, które zostały obliczone od kwoty bazowej stanowiącej mniej niż 100% przeciętnego wynagrodzenia podlegały przeliczeniu polegającemu na ponownym obliczeniu świadczenia.

W przypadku emerytów i rencistów urodzonych przed dniem 1 stycznia 1930 r., to od dnia 1 marca 2005 r., dla świadczeń przysługujących tym emerytom i rencistom nastąpiło podwyższenie kwoty bazowej do 96,5% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania. A od dnia 1 marca 2006 r. nastąpiło podwyższenie kwoty bazowej do 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania.

Przepisami ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1368) wprowadzono rozwiązania, zgodnie z którymi od dnia 1 marca 2008 r. dla świadczeń przysługujących emerytom i rencistom urodzonym po dniu 31 grudnia 1929 r. podwyższono kwotę bazową do 100% przeciętnego wynagrodzenia przyjętego do ustalenia wysokości świadczenia w dniu jego przyznania.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczenia emerytalno-rentowe podlegają od dnia 1 marca corocznej waloryzacji, której celem jest zwiększenie nominalnej wysokości świadczeń.

Obok waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych wprowadzono rozwiązania mające na celu poprawę sytuacji finansowej emerytów i rencistów.

W 2019 r. emeryci i renciści, zgodnie z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1535), otrzymali jednorazowe świadczenie w kwocie 1100 zł brutto. Wypłacono je każdemu emerytowi i renciście, ponieważ nie miało ono charakteru świadczeń socjalnych z pomocy społecznej, które są uzależnione od wysokości kwoty przychodu przypadającej na osobę w rodzinie. Świadczenie to, nazywane potocznie „13 emerytura” lub „emerytura plus”, stanowiło wsparcie finansowe szczególnie znaczące dla osób pobierających niskie świadczenia emerytalno-rentowe.

Od 2020 r., ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1808, z późn. zm.), wprowadzono na stałe do systemu ubezpieczeń społecznych coroczną wypłatę dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego, tzw. 13 emerytury, dla wszystkich emerytów i rencistów w wysokości najniższej emerytury, obowiązującej od dnia 1 marca roku, w którym wypłacane jest dodatkowe roczne świadczenie pieniężne. W 2020 r. 13.

emerytura została wypłacona w kwocie 1200 zł brutto, w 2021 r. w kwocie 1250,88 zł brutto, natomiast w 2022 r. w kwocie 1338,44 zł brutto.

W 2021 r., zgodnie z ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 roku dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 432, z późn. zm.) wypłacona została także 14. emerytura – jako kolejne obok 13. emerytury dodatkowe świadczenie. Dla osób pobierających świadczenia w wysokości do 2900 zł brutto – 14. emerytura – przyznana została w wysokości najniższej emerytury, tj. w kwocie 1250,88 zł brutto. W przypadku świadczeniobiorców pobierających świadczenie w wysokości wyższej niż 2900 zł brutto, zastosowana została zasada „złotówka za złotówkę”, a więc 14. emerytura była zmniejszana o kwotę przekroczenia ponad 2900 zł brutto (do wysokości najniższej emerytury). Tym samym 14. emeryturę, w pełnej lub częściowej wysokości, otrzymały wszystkie uprawnione osoby, których świadczenie (emerytura, renta) nie przekroczyło kwoty 4150,88 zł.

Dla polityki społecznej państwa istotna jest ochrona seniorów przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Podejmowane przez rząd działania są ukierunkowane na poprawę sytuacji finansowej emerytów i rencistów, w tym w szczególności świadczeniobiorców pobierających niskie emerytury i renty.

Mimo zapewnienia przez rząd dodatkowego wsparcia m. in. poprzez:

- wprowadzenie dodatków osłonowych ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1, z późn. zm.),
- prowadzenie kwoty wolnej od podatku na poziomie 30 tys. zł w roku, dzięki czemu świadczenia do wysokości 2500 zł miesięcznie są zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych – ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, z późn. zm.),
- obniżenie od 1 lipca 2022 r. stawki podatku dochodowego w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12% ustawą o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265),
- ustaleniu w 2022 r. wskaźnika waloryzacji emerytur i rent na poziomie wyższym niż wynikałby z danych makroekonomicznych ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, tj. na poziomie 107,0% (Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2022 r. w sprawie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2022 r. – M.P. poz. 211), emeryci i renciści spełniający określone warunki uprawnieni zostali do wypłaty kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego - 14. emerytury.

Prawo do 14. emerytury reguluje przyjęta przez Sejm RP w dniu 26 maja 2022 r. ustawa o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. poz. 1358). Ustawa ta stanowi realizację zapowiedzi Premiera RP z dnia 11 lutego 2022 r. w sprawie wypłaty w 2022 r. tzw. 14. emerytury i rządowego projektu ustawy o tym samym tytule (druk nr 2270).

Osobom uprawnionym przysługuje kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne w wysokości:

- kwoty najniższej emerytury, obowiązującej od dnia 1 marca 2022 r. – dla osób, których wysokość świadczenia podstawowego przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń nie przekracza kwoty 2900 zł;
- kwoty najniższej emerytury, obowiązującej od dnia 1 marca 2022 r., pomniejszonej o kwotę różnicy pomiędzy kwotą wysokości świadczenia podstawowego przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń, a kwotą 2900 zł, których wysokość świadczenia podstawowego, przed dokonaniem odliczeń, potrąceń i zmniejszeń, przekracza kwotę 2900 zł.

Kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne nie będzie przyznawane osobom, w przypadku których kwota kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego będzie niższa niż 50 zł. Począwszy od 25 sierpnia br. Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozpoczął wypłatę tego świadczenia.

Waloryzacja świadczeń emerytalno–rentowych należy do podstawowych instrumentów oddziałujących na sytuację materialną emerytów i rencistów. Wypłata 13. emerytury i wypłata 14. emerytury ma na celu poprawę sytuacji materialnej emerytów i rencistów. Stąd też przyjęcie właściwych rozwiązań w tym zakresie jest przedmiotem szczególnej troski. Obowiązujące rozwiązania wychodzą naprzeciw oczekiwaniom większości emerytów i rencistów, stanowiąc wsparcie finansowe, szczególnie znaczące dla osób pobierających niskie świadczenia emerytalno-rentowe. Stanowią one o wsparciu finansowym emerytów i rencistów, którzy z różnych przyczyn w trakcie aktywności zawodowej osiągnęli niskie wynagrodzenie i z tego tytułu nie mieli możliwości odprowadzania wysokich składek do systemu ubezpieczeń społecznych.

Pouczenie. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

Konrad Miłoszewski

Dyrektor

Departamentu Ubezpieczeń Społecznych

/-podpisano elektronicznie-/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezes Rady Ministrów

Do sprawy: BPRM.5020.11.4.2022(3)MP