



Departament Ubezpieczeń Społecznych
Dyrektor
Konrad Miłoszewski
DUS-II.055.10.2023.KP

Warszawa, dnia 5 czerwca 2023 r.

Szanowny Panie,

działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) zawiadamiam, że Pańska petycja w sprawie skrócenia okresu pracy wymaganego do otrzymania emerytury w minimalnej wysokości, została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Podstawą polskiego systemu ubezpieczeń społecznych są składki odprowadzane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wysokość przyszłej emerytury jest więc ściśle uzależniona od wielkości sumy zgromadzonej w formie składek emerytalnych.

Reguły ustalania wysokości świadczeń, zawarte w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm.), są oparte na zasadzie wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek. Wysokość emerytury jest więc ściśle związana z indywidualnym przebiegiem ubezpieczenia konkretnej osoby - z wysokością składek odprowadzanych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez danego pracownika w całym okresie jego aktywności zawodowej oraz z długością okresu ich opłacania. Im wyższe jest wynagrodzenie oraz dłuższy staż ubezpieczeniowy, tym wyższe jest w przyszłości świadczenie.

Zasada wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek podlega konstytucyjnej ochronie. Tę zasadę współzależności między wysokością składek i długością okresu ich opłacania, a wysokością emerytury potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 5/99) uznając, że *„wysokość świadczeń nie powinna nadmiernie odbiegać od wkładu ubezpieczonego w tworzenie funduszu ubezpieczeń społecznych”*.

Reformując system ubezpieczeń społecznych kierowano się zasadą równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Respektowanie tej zasady, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wymaga stosowania wobec określonego kręgu osób takich samych rozstrzygnięć nie tylko w zakresie warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych i nabywania prawa do przysługujących z tego tytułu świadczeń, ale również wypłacania „równego świadczenia za równą składkę”, a tym samym podwyższania wszystkich emerytur i rent w taki sposób, aby po ich waloryzacji ta relacja została zachowana.

Przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS przewidują odmienne zasady nabywania prawa do emerytury oraz obliczania jej wysokości - w zależności od daty urodzenia osób ubezpieczonych. Jednakże każda osoba, zarówno urodzona przed 1 stycznia 1949 r., jak i po 31 grudnia 1948 r., ma zagwarantowane prawo do pobierania emerytury nie niższej niż kwota minimalna, jeżeli udokumentuje minimalny staż pracy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn.

Powołane przepisy traktują więc wszystkich ubezpieczonych jednakowo, różnicując ich w sposób adekwatny do wymagań zasady równości. Bowiem im ubezpieczony jest starszy, tym dłuższy okres ubezpieczenia powinien posiadać, skoro dłuższy mógł być okres jego aktywności zawodowej.

Należy podkreślić, że okresem składkowym jest każdy okres opłacania składek: do 31 grudnia 1998 r. na ubezpieczenie społeczne - uwzględniając również przypadające przed 15 listopada 1991 r. okresy, za które nie było obowiązku opłacania składki - a od 1 stycznia 1999 r. na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Począwszy od dnia 15 listopada 1991 r. uwzględnia się także okresy zatrudnienia wykonywanego w wymiarze czasu pracy niższym niż połowa, jeżeli za te okresy zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Natomiast jako okresy nieskładkowe (okresy braku aktywności zawodowej) wskazano m.in. przypadające przed dniem nabycia prawa do emerytury okresy urlopu wychowawczego, urlopu udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresy niewykonywania pracy - z powodu opieki nad dzieckiem: w wieku do lat 4 - w granicach do 3 lat na każde dziecko oraz łącznie - bez względu na liczbę dzieci - do 6 lat, a jeżeli ze względu na stan fizyczny, psychiczny lub psychofizyczny przysługuje na nie zasiłek pielęgnacyjny - dodatkowo w granicach do 3 lat na każde dziecko.

Ponadto uwzględnia się również okresy niewykonywania pracy, w granicach do 6 lat, spowodowane koniecznością opieki nad innym niż dziecko członkiem rodziny zaliczonym do I grupy inwalidów lub uznanym za całkowicie niezdolnego do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo uznanym za osobę niepełnosprawną w stopniu znacznym, sprawowanej przez członka jego rodziny w wieku powyżej 16 lat, który w okresie sprawowania tej opieki nie osiągnął przychodu przekraczającego miesięcznie połowę najniższego wynagrodzenia.

Dokumentem potwierdzającym wskazany okres nieskładkowy jest oświadczenie osoby sprawującej opiekę oraz orzeczenie komisji lekarskiej ZUS ds. inwalidztwa i zatrudnienia lub lekarza orzecznika ZUS (komisji lekarskiej ZUS), albo orzeczenie zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności.

Należy zaznaczyć, że okresy nieskładkowe podlegają ograniczeniu do 1/3 udowodnionych okresów składkowych. To ograniczenie, wynikające z art. 5 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oznacza, że w przypadku osoby, która udokumentuje np. 15 lat okresów składkowych, można uwzględnić maksymalnie 5 lat okresów nieskładkowych, tj. jedną trzecią z 15 lat.

Zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym precyzuje ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, z późn. zm.). Począwszy od 1 stycznia 1999 r. - w przypadku pracowników, a od 1 września 2013 r. - w przypadku wszystkich osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem - za okresy urlopu wychowawczego są opłacane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z budżetu państwa. W ten sposób okresy te uwzględniane są również w wymiarze emerytury przyszłych świadczeniobiorców.

Za osoby, które spełniają warunki do przyznania i pobierają świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, wójt, burmistrz lub prezydent miasta - zgodnie z art. 6 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe przez okres niezbędny do uzyskania 20-letniego okresu ubezpieczenia - w przypadku kobiet i 25-letniego w przypadku mężczyzn. Podstawę wymiaru składek na te ubezpieczenia stanowi odpowiednio kwota tych świadczeń.

Opisane rozwiązania ustawowe pozwalają więc również opiekunom osób niepełnosprawnych na uzyskanie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych w sytuacji konieczności rezygnacji z pracy zarobkowej w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem lub innym niepełnosprawnym członkiem najbliższej rodziny. Ponadto, w przypadku emerytur, warunkują również wypłatę świadczenia w minimalnej, gwarantowanej przez państwo wysokości, jeśli wysokość emerytury ustalonej zgodnie z obowiązującymi przepisami jest niższa, niż świadczenie minimalne.

Płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne jest m.in.:

- ośrodek pomocy społecznej (ze środków własnych gminy) w stosunku do osób rezygnujących z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, jak również w stosunku do osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, jeżeli zostanie uprawniony do wypłaty tych świadczeń przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
- wójt, burmistrz lub prezydent miasta (ze środków przyznanej na ten cel dotacji z budżetu państwa) w odniesieniu do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy lub zasiłek dla opiekuna.

Odnosząc się do kwestii waloryzacji świadczeń, Departament uprzejmie wyjaśnia, że o tym, o ile wzrosną emerytury, decyduje wskaźnik waloryzacji, o którym mowa w art. 89 wymienionej na wstępie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przy jego wyliczeniu bierze się pod uwagę dwie zmienne: inflację, czyli

wzrost cen towarów i usług oraz 20% realnego wzrostu przeciętnej płacy w poprzednim roku kalendarzowym. Celem waloryzacji jest bowiem zachowanie co najmniej realnej wartości świadczeń.

W zakresie podniesionego przez Pana postulatu jednakowej dla wszystkich podwyżki kwoty świadczenia (tzw. waloryzacji kwotowej) należy zauważyć, że takie rozwiązanie doprowadziłoby do sytuacji, w której zarówno długość okresu opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, jak i wysokość tych składek miałyby symboliczny związek z wysokością emerytury.

Mechanizm waloryzacji emerytur i rent nie jest mechanizmem wyrównywania poziomu świadczeń, tak jak system ubezpieczeniowy nie jest systemem pomocy społecznej. Obowiązujący system waloryzacji na równi traktuje emerytów i rencistów, ponieważ - bez względu na wysokość wypracowanych świadczeń - są one podwyższane takim samym wskaźnikiem waloryzacji.

Powyższe stanowi o istocie instytucji ubezpieczenia i pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej ze względu na współzależność między wysokością i długością okresu opłacania składek ubezpieczeniowych, a powstaniem prawa i wysokością emerytury.

W zakresie podwyższania świadczeń rencistów i emerytów, Rząd reaguje adekwatnie do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Z tego powodu na przestrzeni ostatnich lat były wprowadzane zmiany w zasadach waloryzacji. Oznacza to, że wciąż są poszukiwane optymalne w danym czasie mechanizmy waloryzacji, uwzględniające z jednej strony potrzeby socjalne świadczeniobiorców, a z drugiej bieżącą sytuację gospodarczą, stan budżetu państwa i finansów ubezpieczeń społecznych.

Również w przypadku waloryzacji przeprowadzonej w 2023 r. nastąpiła modyfikacja wcześniej obowiązujących zasad. Zgodnie bowiem z ustawą z dnia 27 października 2022 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2461) waloryzacja świadczeń od dnia 1 marca 2023 r. polegała na podwyższeniu kwoty świadczenia w wysokości przysługującej w dniu 28 lutego 2023 r. wskaźnikiem waloryzacji, jednak nie mniej niż o kwotę 250 zł.

W przypadku świadczenia niższego od kwoty świadczenia minimalnego, do którego nie ma zastosowania gwarancja wysokości najniższego świadczenia (tzw. emerytury groszowe), waloryzacja polegała na podwyższeniu kwoty świadczenia wyłącznie wskaźnikiem waloryzacji (bez gwarancji podwyżki na poziomie 250 zł).

Ze względu na fakt, że każda zmiana w systemie emerytalnym niesie za sobą poważne konsekwencje finansowe i dotyczy milionów osób, wszelkie nowe rozwiązania muszą być dokładnie przeanalizowane przed ich wprowadzeniem w życie, przy możliwie szerokiej akceptacji społecznej.

Jak wskazano w art. 2 ust. 3 ww. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - państwo gwarantuje wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Jest to o tyle istotne, że wpływy ze składek nadal nie pokrywają wypłaty świadczeń z FUS. Fundusz ten korzysta zatem z corocznych dotacji budżetowych. Możliwości angażowania się budżetu państwa w funkcjonowanie FUS są jednak ograniczone sytuacją finansów publicznych.

W świetle powyższego obecnie obowiązujące rozstrzygnięcia, choć być może nie spełniają oczekiwań wszystkich zainteresowanych, należy uznać za optymalne. Dlatego też w resorcie rodziny i polityki społecznej nie planuje się obecnie zmiany przepisów w postulowanym przez Pana zakresie.

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
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/