



Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

Departament Ubezpieczeń Społecznych
Dyrektor
Konrad Miłoszewski

DUS-II.055.4.2023.KF
Warszawa, dnia 25 maja 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) w związku z Pana petycją w sprawie różnicowania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet oraz sposobu obliczania emerytury przy pomocy tablic dalszego trwania życia, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Konstytucja RP w art. 67 deklaruje prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego m.in. „po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Oznacza to, że prawo do zabezpieczenia społecznego jest realizowane wyłącznie w zakresie wyznaczonym w tych niejako „wykonawczych” ustawach. Formy zabezpieczenia, a co za tym idzie również rodzaje świadczeń i warunki nabywania do nich prawa, a także sposób finansowania, mogą być zróżnicowane.

Głównym aktem prawnym regulującym powszechny wiek emerytalny jest ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm.). Utrzymuje ona przyjęty w Polsce od 1954 r. wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Rozwiązanie to jest zgodne z Konstytucją RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07), z regulacjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącymi systemów zabezpieczenia społecznego (Zalecenie nr 67 z 1944 r. dotyczące zabezpieczenia dochodu, Konwencja nr 102 z 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Konwencja nr 128 z 1967 r. dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny), jak również aktami Wspólnoty Europejskiej (Dyrektywa nr 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowej realizacji zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia społecznego oraz Dyrektywa nr 2006/54 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy).

Trybunał Konstytucyjny w dniu 15 lipca 2010 r. orzekł, że art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP.

W prawie międzynarodowym przyjęto, że świadczenia emerytalne powinny przysługiwać osobom, które ukończyły 65 lat, ale w ustalonych przypadkach wiek emerytalny może być podwyższony lub obniżony.

Dyrektywa nr 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowej realizacji zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dopuszcza utrzymanie przez państwa członkowskie zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn w ustawowych systemach emerytalnych, jeśli zachodzą ku temu uzasadnione przesłanki społeczne.

Dyrektywa nr 2006/54 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy dotyczy systemów zabezpieczenia społecznego nieobjętych Dyrektywą nr 79/7/EWG, a więc systemów uzupełniających i dodatkowych, nakazuje wprowadzenie w nich jednakowego wieku emerytalnego. Nie dotyczy to jednak systemu powszechnego, co potwierdza Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (np. orzeczenie w sprawie C-559/07 – Grecja).

Szeroka dyskusja na temat wieku emerytalnego, w tym jego zrównania, odbyła się w Polsce w pierwszym dwudziestoleciu XXI w., a w szczególności w latach 2011-2016, a i również obecnie, na co wskazuje Pana wystąpienie, temat ten jest przedmiotem zainteresowania obywateli.

W tym zakresie Rada Ministrów zajęła stanowisko w ramach prac nad przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 62 VIII kadencji Sejmu RP). Wskazano w nim m.in., że:

„Przedłożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy jest zbieżny z zadeklarowanym w exposé Pani Premier Beaty Szydło powrotem do powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, związane z jego istotnym podwyższeniem w odniesieniu do kobiet (do 67 lat), przeprowadzone na mocy ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), argumentowane było potrzebą dostosowania systemów emerytalnych do zjawisk demograficznych, w szczególności wydłużenia przeciętnego trwania życia, a co się z tym wiąże – dłuższego pobierania świadczeń emerytalnych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przy ustalaniu powszechnego wieku emerytalnego konieczne jest rozpatrzenie szeregu czynników, które uwzględnić będą zarówno biologiczne uwarunkowania procesu starzenia się, tak aby w sposób najbardziej miarodajny określić granice wieku, w którym ubezpieczeni stają się przeważnie niezdolni do normalnie wydajnej pracy, jak i zachowania proporcji między okresem ubezpieczenia (pracy) a okresem pobierania świadczenia (wypoczynku) w taki sposób, aby okres wypoczynku nie zaczynał się ani zbyt późno, bo wtedy ubezpieczony nie ma możliwości korzystania z wypoczynku, ani zbyt wcześnie, bo wówczas koszt ubezpieczenia emerytalnego byłby zbyt wysoki. Pozostałe czynniki, które należy uwzględnić przy wyznaczaniu wieku emerytalnego, to sytuacja na rynku pracy oraz uwzględnienie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, należy ocenić obowiązujący stan prawny przewidujący stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do 67 lat jako niezadawalający i wymagający korekty.

Analizując bowiem przytoczone przesłanki, nie sposób pominąć faktu, że zarówno średnia oczekiwana długość życia, jak i przeciętne trwanie życia w zdrowiu Polaków, biorąc pod uwagę osoby w wieku 50 lat, jest nadal odczuwalnie niższe niż średnia w całej Unii Europejskiej. Trzeba także zauważyć, iż Rzeczpospolita Polska jest stroną Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. (Dz. U. z 2005 r. poz. 775), która wskazuje, że ustalony wiek emerytalny nie może przekraczać 65 lat, a wyższy zależy od zdolności do pracy osób starszych w danym kraju. Biorąc pod uwagę obecną kondycję zdrowotną społeczeństwa, nie sposób uznać, iż powyższy warunek został spełniony w stosunku do znacznej grupy ubezpieczonych. Podniesienie granicy wieku emerytalnego jest uzasadnione jedynie w przypadku ubezpieczonych cieszących się długo dobrym stanem zdrowia. Jeżeli sprawność fizyczna i umysłowa ubezpieczonych będzie na odpowiednio wysokim poziomie, aby sprostać wymaganiom współczesnego rynku pracy, wówczas faktyczny wiek emerytalny będzie wyższy od ustawowego.

[...]

Istotną zmianą przewidzianą w proponowanym projekcie ustawy jest utrzymanie na stałe obecnie występującego zróżnicowania powszechnego wieku emerytalnego. Zróżnicowanie wieku w zależności od płci osoby ubezpieczonej Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, wskazał, że w świetle prawa europejskiego i międzynarodowego jest dopuszczalne, chociaż ma ono w założeniu charakter przejściowy i tymczasowy. Zasada równości kobiet i mężczyzn nie wymaga bowiem, aby sytuacja osób obu płci była zawsze uregulowana w sposób jednakowy. Różne traktowanie nie musi się wiązać z pogorszeniem sytuacji jednej z tych grup podmiotów względem drugiej, lecz może być związane z obiektywnymi różnicami między nimi. Ponadto dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego jasno wskazuje, że różnice wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są uznawane za zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli osiągnięcie wieku emerytalnego nie powoduje zakończenia zatrudnienia. Trybunał Konstytucyjny przywołał przy tym uchwały Sądu Najwyższego, w tym uchwałę 7 sędziów z dnia 21 stycznia 2009 r., sygn. akt II PZP 13/08, w których jednoznacznie rozstrzygnięto, że osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę. Ukończenie wieku emerytalnego daje więc kobietom możliwość decydowania o zakończeniu ich działalności zawodowej, nawet jeśli wiąże się to z otrzymaniem potencjalnie niższych świadczeń emerytalnych, lecz rekompensowane jest innymi korzyściami osobistymi lub rodzinnymi. Biorąc pod uwagę mechanizmy niwelujące niekorzystne skutki zróżnicowania wieku emerytalnego, należy uznać, że wartość uzasadniająca odstępstwo od zasady równości jest proporcjonalna do wagi wartości uzasadniającej równe traktowanie podmiotów podobnych. Wskazane argumenty wciąż zachowują swoją aktualność. Konkludując, należy zatem przychylić się do stanowiska projektodawcy, że zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym jest obecnie usprawiedliwione uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi.

Należy podkreślić, że obserwując okres od wprowadzenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, podwyższającej systematycznie wiek emerytalny, przemiany powodujące zrównanie ról w społeczeństwie obu płci, a więc kobiet i mężczyzn, występują w podobnym a nawet większym zakresie niż wcześniej. Uwzględniając różnice społeczne wynikające z pełnienia przez kobiety ról w tradycyjnym modelu rodziny, nadal należy uznać różnice wieku emerytalnego za naturalny, utrwalony społecznie rezultat nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie oraz równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi. Mimo zmian w postrzeganiu społeczno-kulturowych ról męskich i kobiecych

sytuacja osób obu płci w dalszym ciągu się różni, szczególnie w aspekcie zagrożeń demograficznych i starzenia się społeczeństwa. W kontekście jednego z najważniejszych celów państwa, jakim jest obecnie polityka prorodzinna, szczególnego znaczenia nabiera sens art. 18 Konstytucji, który proklamuje zasadę opieki państwa nad małżeństwem, macierzyństwem, rodzicielstwem, i art. 71 ust. 2 Konstytucji, który m.in. uznaje szczególną rolę macierzyństwa. Wskazane wartości i występujące w społeczeństwie swoistości położenia kobiet natury społecznej (funkcjonalnej) oraz obiektywne różnice natury biologicznej tworzą konstytucyjne uzasadnienie wprowadzania szczególnych rozwiązań dotyczących kobiet w porównaniu z mężczyznami, które mają na celu zapewnienie kobietom rzeczywistego równego traktowania, w tym zróżnicowania wieku emerytalnego.

Stąd też decyzję z 2012 r. o stopniowym zrównywaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn należy uznać za przedwczesną, biorąc pod uwagę negatywne konsekwencje tego rozwiązania na system emerytalny w przyszłości. Prowadzona przez państwo polityka prorodzinna przy umożliwieniu kobietom pełnienia roli babci lub kontynuacji zatrudnienia, często łączonego z pomocą młodym matkom, może jedynie pozytywnie wpłynąć na demografię naszego społeczeństwa oraz na sytuację finansową systemu emerytalnego w przyszłości.

Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy opiera się na założeniu, iż decyzja o momencie zakończenia okresu aktywności zawodowej powinna być w większym stopniu pozostawiona samemu ubezpieczonemu, co pozwoli uwzględnić mu jego indywidualną sytuację. Zatem to ubezpieczony podejmie decyzję o skorzystaniu ze swojego prawa do emerytury w wieku wskazanym w znowelizowanej ustawie czy też o kontynuowaniu pracy zawodowej, przesuując w czasie swoje przejście na emeryturę. Decyzja ta w dużej mierze determinowana będzie indywidualną sytuacją ubezpieczonego w zakresie jego stanu zdrowia, sytuacji i pozycji na rynku pracy, planów dotyczących długości odpoczynku po zakończeniu aktywności zawodowej, jak również określonych oczekiwań dotyczących wysokości otrzymywanych w przyszłości świadczeń emerytalnych.”.

Reforma systemu emerytalnego przeprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadziła zmianę w wysokości świadczeń. Zgodnie z nową formułą emerytalną świadczenia obecnie zależą od zgromadzonego kapitału oraz przeciętnego dalszego trwania życia. O ile w chwili zaprzestania aktywności zawodowej wysokość kapitału emerytalnego jest znana, o tyle przeciętne dalsze trwanie życia jest wartością statystyczną, zależną od metodologii jej wyznaczania. Im jest ono dłuższe tym na dłużej (przeciętnie) będzie musiał wystarczyć kapitał emerytalny, zatem tym niższe będzie świadczenie otrzymywane przez emeryta. Z kolei niedoszacowanie długości trwania życia (przyjęcie zbyt krótkie) spowoduje powstanie deficytu w funduszu emerytalnym, a tym samym spowoduje potrzebę dopłat ze skarbu państwa.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, z późn. zm.) - 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. Możliwość angażowania się budżetu państwa w funkcjonowanie FUS są jednak ograniczone sytuacją finansów publicznych.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wysokość emerytury zależy od zewidencjonowanych na koncie i zwaloryzowanych kwot składek oraz od średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Średnie dalsze trwanie życia ustala się wspólnie dla mężczyzn i kobiet oraz wyraża się w miesiącach. W tym celu są wykorzystywane tablice przygotowane corocznie przez Główny Urząd Statystyczny,

ogłaszane w komunikacie Prezesa GUS do dnia 31 marca, na podstawie art. 26 ust. 4 ww. ustawy. Obrazują one przewidywane dalsze trwanie życia w miesiącach dla określonej grupy osób w określonym wieku oraz w danym okresie.

Należy podkreślić, że wartości te zmieniają się corocznie na podstawie rzeczywistej umieralności z roku poprzedniego i oznaczają, że jeżeli proces wymieralności przebiegałby tak, jak w danym roku oraz osoba osiągnęłaby określony wiek, to ma szansę przeżyć tyle miesięcy, ile podano w tablicy.

Zgodnie z tym artykułem przy wyliczaniu wysokości emerytury stosuje się wskaźnik dalszego trwania życia dla wieku równego wiekowi przejścia na emeryturę tzw. unisex, czyli ustalony wspólnie dla kobiet i mężczyzn. Stosowany w formule emerytalnej wskaźnik odnosi się do subpopulacji osób w wieku przejścia na emeryturę, a więc do osób, które dożyły już do tego wieku. Z oczywistych względów wskaźnik ten nie uwzględnia osób, które zmarły przed osiągnięciem tego wieku, np. w dzieciństwie. Wskaźnik ten jest zawsze dodatni i większy od zera, gdyż wszystkie osoby z tej subpopulacji wciąż żyją i mają przed sobą jakiś prognozowany dalszy okres do przeżycia.

Stosowanie ujednoliconego wskaźnika dla kobiet i mężczyzn, tzw. unisex, jest wyrazem woli ustawodawcy mającej na celu wyrównanie warunków obliczania emerytur kobiet. Nie narusza to konstytucyjnej zasady równości prawa obywateli, lecz wyrównuje je zgodnie z zasadą równości kobiet i mężczyzn.

Trybunał Konstytucyjny w dniu 15 lipca 2010 r. w pełnym składzie rozpatrzył wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 32 i art. 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz orzekł, że art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Oceniając zaskarżoną regulację ustawy emerytalnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, natomiast stanowi uprzywilejowanie wyrównawcze usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych i wcześniejszego orzecznictwa Trybunału. Trybunał wskazał, że mimo zachodzących przemian społecznych oddziałujących na zrównywanie ról obu płci w społeczeństwie, również obecnie można mówić o występowaniu różnic wynikających z pełnienia przez kobiety szczególnej roli w społeczeństwie i rodzinach. Dotyczy to zwłaszcza pełnionych przez kobiety funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie, a także równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi.

Powszechny system emerytalny ma szeroki zasięg i obejmuje zarówno zawody, w których biologiczne różnice między płciami bezpośrednio wpływają na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety, jak i zawody, których wykonywanie nie daje powodów do zróżnicowanego traktowania kobiet i mężczyzn. Nie ma jednak podstaw do przyjęcia, że różnice biologiczne, w powiązaniu z omówionymi wyżej różnicami społecznymi, straciły całkiem na znaczeniu przy ocenie wieku zakończenia aktywności zawodowej osób poszczególnych płci.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia, uprzejmie informujemy, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie prowadzi prac zmierzających do zmiany obowiązujących w omawianym zakresie rozwiązań prawnych.

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-/