



364/16

Warszawa, 7. 10. 2016 r.

**MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

DUS.II. 0702.15.2016.MJ

dot. BPS/KPCPP-133-P9-43/16

S.
Do sekretarstwa Komisji
RZEW

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

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z wystąpieniem Pana Przewodniczącego dotyczącym wyrażenia opinii wobec petycji w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887), zwanej dalej „ustawą emerytalną”, w zakresie zaliczania urlopów wychowawczych do stażu emerytalnego (P9-43/16), uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Osoba wnosząca petycję, kwestionuje zasadność stosowania zasady wynikającej z art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej, który został wprowadzony z dniem 1 maja 2015 r. ustawą z dnia 21 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 552) i jest stosowany wyłącznie przy ustalaniu wartości kapitału początkowego. Zdaniem autorki petycji nieuprawnione jest zróżnicowanie sytuacji emerytek, które przed 1999 r. przebywały na urlopach wychowawczych, w zależności od tego, czy pobierają emeryturę obliczoną wg tzw. starych, czy też wg nowych zasad wymiaru.

Odnosząc się do tych zarzutów należy wskazać, że wdrożona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych nie objęła osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., dla których utrzymano tzw. stare zasady obliczania emerytury, określone przepisami art. 53 ustawy emerytalnej.

Na wysokość ustalonej w ten sposób emerytury mają wpływ takie parametry jak: podstawa wymiaru składek w okresie 10 lub 20 lat, okresy składkowe, które uwzględnia się po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok oraz okresy nieskładkowe, uwzględniane po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok, przy czym okresy nieskładkowe mogą stanowić nawet jedną trzecią łącznego okresu składkowego. Ponadto stałym składnikiem emerytury jest tzw. część socjalna stanowiąca 24% kwoty bazowej, tj. przeciętnego wynagrodzenia (art. 53 ust. 1 w zw. z art. 19 ww. ustawy emerytalnej), niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i wysokości podstawy wymiaru składek przyjętych do obliczenia emerytury.

Okresy urlopu wychowawczego i inne okresy niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem, wymienione w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej, przypadające przed 1 stycznia 1999 r. są okresami nieskładkowymi, dlatego przy obliczaniu emerytury według zasad określonych w art. 53 ustawy emerytalnej, są uwzględniane po 0,7% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok (z uwzględnieniem pełnych miesięcy).

Katalog okresów składkowych i nieskładkowych, w tym także zasada uwzględniania okresów urlopów wychowawczych jako okresy nieskładkowe, zostały przeniesione do ustawy emerytalnej - w niemal nie zmienionej formie - z ustawy z dn. 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent... (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zmian.). Ustawa z 17 października 1991 r., która wprowadziła podział na okresy składkowe i nieskładkowe, przywracała znaczenie okresów składkowych jako podstawy uprawnień oraz silnie uzależniała wysokość należnych świadczeń od długości tych okresów, wbrew regulacjom z poprzednich lat, które w zasadzie nie wiązały wymiaru świadczeń z długością okresu łożenia na ubezpieczenie społeczne. Ustawa emerytalna z dnia 17 grudnia 1998 r. jeszcze bardziej uzależnia wysokość emerytury od wysokości i okresu opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne, ponieważ okresy nieskładkowe przypadające po dniu 31 grudnia 1998 r. nie mają żadnego wpływu na wysokość emerytury liczonej według nowych zasad.

Okresami składkowymi w rozumieniu ww. ustawy są – co do zasady – okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Ustawodawca uznał, że niektóre okresy przerwy w zatrudnieniu (ubezpieczeniu), w czasie których nie była opłacana składka, powinny mimo to być również uwzględniane – ale jako okresy nieskładkowe – ponieważ przemawiają za tym względy społeczne. Takimi okresami są np. okresy urlopu wychowawczego przypadające przed 1999 r. Należy podkreślić, że urlop wychowawczy jest wprawdzie - w świetle przepisów prawa pracy - okresem pozostawania w stosunku pracy, jednakże pracownik przebywający na urlopie wychowawczym nie zachowuje w tym okresie

prawa do wynagrodzenia, a zatem nie jest w tym czasie objęty obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu pozostawania w stosunku pracy. Dlatego okresy urlopu wychowawczego sprzed 1999 r. są okresami nieskładkowymi, które w wymiarze emerytury obliczanej wg zasad określonych w art. 53 ustawy emerytalnej są uwzględniane po 0,7% podstawy wymiaru.

Jedynie urlop wychowawczy przypadający po 1998 r. jest okresem ubezpieczenia (okresem składkowym), ponieważ zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963) osoba przebywająca na takim urlopie począwszy od 1999 r. jest objęta obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. Składki na te ubezpieczenia finansuje w całości budżet państwa. Urlop wychowawczy jest więc w systemie ubezpieczeń społecznych szczególnym okresem podlegania ubezpieczeniom z odrębnego tytułu niż stosunek pracy. Powyższą regulację wprowadzono ze względu na reformę emerytalną, którą objęto osoby, które urodziły się po 1948 r.

Reforma emerytalna zmieniła bowiem koncepcję świadczenia emerytalnego dla ubezpieczonych urodzonych po 1948 r. Emerytura tych osób jest zależna od kwoty podstawy obliczenia oraz statystycznej długości pobierania świadczenia, która jest mierzona wskaźnikiem dalszego trwania życia w momencie przejścia na emeryturę (art. 25 - 26 ustawy emerytalnej). Podstawę obliczenia emerytury stanowi suma zwaloryzowanej kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Nowa formuła emerytury opiera się zatem na założeniu, że kwota tego świadczenia powinna być pochodną kwoty składek wpłaconych na ubezpieczenie emerytalne w czasie aktywności zawodowej na przestrzeni całego życia. Kwoty składek emerytalnych z tytułu podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym po dniu 31 grudnia 1998 r. ewidencjonowane są na kontach ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Natomiast wcześniejszy staż ubezpieczeniowy (tj. okresy składkowe, wymienione w art. 6 i okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7), może być uwzględniony w podstawie obliczenia emerytury po jego zamianie na kwotę umownego kapitału początkowego.

W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że kapitał początkowy jest to hipotetyczne odtworzenie składek na ubezpieczenie społeczne opłaconych przed 1999 r. Zasady ustalania kapitału początkowego określono w przepisach art. 173 i 174 ustawy emerytalnej.

Do obliczenia kapitału początkowego przede wszystkim stosuje się tzw. stare zasady wymiaru, określone w art. 53 ustawy emerytalnej, a więc te, które stosuje się obliczając emeryturę dla osób urodzonych przed 1949 r. Oprócz tych zasad stosuje się jednak szereg odrębnych regulacji (np. art. 174 ust. 2a-3b ustawy emerytalnej), które dotyczą wyłącznie kapitału początkowego i nie mogą być użyte przy obliczaniu emerytury z zastosowaniem starych zasad wymiaru oraz przy obliczaniu renty z tytułu niezdolności do pracy.

Przepisem art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej zmieniono dotychczasowy sposób uwzględniania w kapitale początkowym okresów nieskładkowych wymienionych w art. 7 ust. 5 ustawy emerytalnej, a więc okresów urlopu wychowawczego i innych okresów niewykonywania pracy z powodu opieki nad dzieckiem w wieku do 4 lat (w granicach do 3 lat na każde dziecko oraz łącznie – bez względu na liczbę dzieci – do 6 lat) oraz z powodu opieki nad dzieckiem, na które przysługuje zasiłek pielęgnacyjny (dodatkowo w granicach do 3 lat na każde dziecko). Zgodnie z nową zasadą, okresy te – mimo, że są okresami nieskładkowymi – uwzględnia się w kapitale początkowym po 1,3%, a nie po 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok.

Należy podkreślić, że przepis art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej nie zmienił kwalifikacji ww. okresów. Dla potrzeb ustalania kapitału początkowego są one nadal okresami nieskładkowymi, tyle że są uwzględniane po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok.

Powyższy przepis wprowadzono w celu realizacji zasady równego traktowania ubezpieczonych w obrębie nowego systemu emerytalnego. Ustawodawca uznał, że w przypadku tych osób nie powinno mieć znaczenia, czy okresy, o których mowa w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej, przypadają po 1998 r., czy też wcześniej. Dlatego zdecydował, że przy ustalaniu kapitału początkowego, który jest składnikiem podstawy obliczenia emerytury według zreformowanych zasad, okresy te będą uwzględniane tak samo, jak okresy urlopu wychowawczego przypadającego po dniu 31 grudnia 1998 r. Od dnia 1 stycznia 1999 r. budżet państwa opłaca bowiem składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński, a od dnia 1 września 2013 r. składka jest płacona także za każdą osobę fizyczną sprawującą opiekę nad dzieckiem przez okres do 3 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia

przez nie 5 roku życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia wymaga opieki tej osoby, przez okres do 6 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia – art. 4 pkt 17, art. 6 ust. 1 pkt 19, art. 6a i 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Należy dobitnie podkreślić, że zobowiązanie budżetu państwa do opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby przebywające na urloпах wychowawczych po 31 grudnia 1998 r. jest konsekwencją zmiany zasad wymiaru emerytury dla ubezpieczonych urodzonych po 1948 r. Gdyby nie wprowadzono takiej regulacji, to okres urlopu wychowawczego po dniu 31 grudnia 1998 r. byłby jedynie okresem nieskładkowym w rozumieniu art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej i nie mógłby być uwzględniony przy obliczaniu emerytury w sposób określony w art. 26 ustawy emerytalnej. Określony w tym przepisie algorytm wymiaru emerytury powoduje bowiem, że przypadające po dniu 31 grudnia 1998 r. okresy niepodlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jak również okresy przerw w opłacaniu składek - niezależnie od tego z jakiego powodu nastąpią - nie są uwzględniane w wymiarze świadczenia. Wszelka zawodowa i innego rodzaju działalność przypadająca po dniu 31 grudnia 1998 r. ma odzwierciedlenie w wysokości emerytury tylko wtedy, gdy podlegała składce na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Reguła wynikająca z art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej ma zatem zastosowanie wyłącznie przy obliczaniu kapitału początkowego, który jest składnikiem podstawy obliczenia emerytury wg nowej formuły. Co do zasady ma zatem zastosowanie do osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. Regulacja ta może być jednak użyta również przy ustalaniu emerytury dla osób urodzonych przed 1949 r., mimo, że nie zostały one objęte zreformowanym systemem emerytalnym. Jeżeli osoby te spełniają warunki określone w art. 55 ustawy emerytalnej, tzn. po osiągnięciu wieku emerytalnego kontynuowały ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz wniosły o przyznanie emerytury, o której mowa w art. 27 ustawy emerytalnej, zgłosiły po 2008 r., to mogą mieć tę emeryturę obliczoną według nowych zasad, określonych w art. 26, jeżeli jest to dla nich korzystniejsze niż zastosowanie art. 53 ustawy emerytalnej. W takim przypadku, osoby te będą mieć ustalony kapitał początkowy za staż ubezpieczeniowy przebyty przed 1999 r. na tych samych zasadach, jakie stosuje się wobec osób urodzonych po 1948 r., a więc również z zastosowaniem art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej.

Pragnę dodać, że założeniem reformy systemu ubezpieczeń społecznych było stopniowe wygaszenie zasad przyznawania i wymiaru emerytury, które obowiązywały przed

1999 r. Przychylenie się do sugestii, aby zasada wynikająca z przepisu art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej została wprowadzona również przy obliczaniu emerytury zgodnie z art. 53 ustawy emerytalnej, byłoby sprzeczne z celem reformy emerytalnej. Należy mieć też na uwadze, że większość osób urodzonych przed 1949 r. zrealizowało już swoje prawo do emerytury, tak więc wprowadzenie dla nich nowej regulacji, która nie funkcjonowała w systemie ubezpieczeń społecznych przed 1999 r., oznaczałoby konieczność weryfikacji na szeroką skalę już przyznanych świadczeń, co niewątpliwie wiązałoby się ze skutkami finansowymi dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i budżetu państwa.

Zmiana regulacji nie byłaby właściwa również dlatego, że osoby urodzone przed 1949 r. znalazłyby się w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do osób młodszych. Kapitał początkowy nie jest bowiem świadczeniem pieniężnym, lecz jedynie składnikiem podstawy obliczenia emerytury zgodnie z art. 26 ustawy emerytalnej. Emeryturę obliczoną zgodnie z tym przepisem stanowi kwota uzyskana przez podzielenie podstawy obliczenia przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Uwzględnienie w kapitale początkowym okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej po 1,3% podstawy jego wymiaru za każdy rok, nie oznacza zatem, że również kwota emerytury wzrośnie o tę samą wartość. W przypadku osób urodzonych przed 1949 r., których emerytura jest obliczona zgodnie z art. 53 ustawy emerytalnej, każdy rok okresu uwzględnionego po 0,7% albo 1,3% podstawy wymiaru powoduje wzrost świadczenia o taką samą wartość.

Mając na uwadze zakres stosowania art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej oraz dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, nie znajduję argumentu świadczącego o tym, że przepis ten wprowadzono z naruszeniem Konstytucji RP, w szczególności zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Cel regulacji został bowiem jasno określony przez projektodawców. Jest nim realizacja zasady równego traktowania ubezpieczonych w obrębie nowego systemu ubezpieczenia emerytalnego. Zmiana nie ma zatem charakteru arbitralnego. Ponadto wejście w życie analizowanego przepisu nie powoduje pogorszenia sytuacji prawnej żadnego z jego adresatów. Nie narusza zatem zasady bezpieczeństwa prawnego jednostki, o której wypowiedział się Trybunał np. w wyroku z dnia 7 maja 2014 r. (sygn. akt K 43/12). Ustawodawca w jednakowy sposób traktuje ubezpieczonych, tzn. bez względu na datę urodzenia, jeżeli ich emerytura jest obliczana wg zasad określonych w art. 26 ustawy emerytalnej. Należy nadmienić, że osoby urodzone przed 1949 r., o których mowa w art. 55 i 55a ustawy emerytalnej, korzystają z prawa

obliczenia emerytury wg nowych zasad, tylko wtedy, jeżeli jest to dla nich korzystniejsze niż zastosowanie starych zasad, określonych w art. 53 ustawy emerytalnej. Osoby urodzone po 1948 r. takiego prawa wyboru nie mają.

Należy podkreślić, że pojęcie równości określone w art. 32 Konstytucji nie oznacza równości w znaczeniu bezwzględnym – w myśl którego w stosunku do wszystkich i w takim samym stopniu obowiązywałyby i stosowałyby się te same przepisy prawne (Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, 2 wydanie, Warszawa 2012, s. 23).

Gdyby przyjąć, że zasada równości w powszechnym systemie emerytalnym ma charakter absolutny, albo że wszyscy ubezpieczeni w powszechnym systemie emerytalnym muszą być traktowani przez ustawodawcę jednakowo, nie byłoby możliwe wprowadzenie żadnej istotnej zmiany w przyjętych rozwiązaniach regulujących zasady nabywania prawa do emerytury oraz obliczania jej wysokości. W szczególności, nie byłoby możliwe zróżnicowanie zasad wymiaru emerytury w zależności od daty urodzenia ubezpieczonych. Wykluczone byłoby zatem wprowadzenie przepisem art. 26 ustawy emerytalnej algorytmu wyliczania emerytury, w którym nie ma już stałego składnika w postaci tzw. części socjalnej, jak również nie ma możliwości podwyższenia kwoty świadczenia z tytułu okresów nieskładkowych, przypadających po 1998 r. Tymczasem w wyroku z dnia 24 stycznia 2000 r. (sygn. akt K 18/99) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że przeprowadzona reforma systemu ubezpieczeń społecznych znajduje oparcie w wartościach i normach konstytucyjnych.

Z szacunkami szacunkami

MINISTER
Marcin Zieleniecki
PODSEKRETARZ STANU