



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



BM-II.059.1.662.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację poselską nr 6201 Pani Posłanki Marceliny Zawiszy i Pana Posła Macieja Koniecznego w sprawie świadczeń emerytalno-rentowych kobiet, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zasady nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych oraz ustalania ich wysokości regulują przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą emerytalną”. Ustawa ta podzieliła ubezpieczonych na dwie grupy wiekowe: osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. oraz osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. Przynależność do określonej grupy wiekowej skutkuje tym, że różne są zarówno warunki, na których nabyć można prawo do emerytury, jak i zasady ustalania jej wysokości.

Wdrożona w 1999 r. reforma systemu emerytalnego nie objęła osób urodzonych przed 1949 r., dla których utrzymano tzw. stare zasady wymiaru emerytury, określone w art. 53 ustawy emerytalnej. Przy ustalaniu dla tych osób wysokości emerytury brane są pod uwagę następujące elementy:

- podstawa wymiaru składek w okresie 10 lat kalendarzowych, wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę, albo w okresie 20 lat kalendarzowych przypadających przed rokiem zgłoszenia wniosku o emeryturę, wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu;
- parametr składkowy – po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok składkowy;
- parametr nieskładkowy – po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy;
- tzw. część socjalna emerytury, stanowiąca 24% kwoty bazowej, tj. 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 emerytury jest zatem tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzanych składek, na dodatek tylko w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotną część świadczenia stanowią parametry niezwiązane z odprowadzonymi przez ubezpieczonego składkami (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe).

W przypadku osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. zarówno okres urlopu macierzyńskiego (jako okres składkowy), jak i okres urlopu wychowawczego i innych, równorzędnych urlopów w celu opieki nad dzieckiem (jako okres nieskładkowy), wpływają korzystnie na wysokość emerytury. Ponadto, w podstawie wymiaru emerytury są też uwzględniane – zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy emerytalnej – kwoty wypłaconych wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy oraz kwoty zasiłków, np. chorobowego, macierzyńskiego, opiekuńczego, a więc kwoty, od których nie opłacano składek.

Inaczej przedstawia się sytuacja osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które objęte zostały, co do zasady, nowym systemem emerytalnym. Przeprowadzona w 1999 roku reforma systemu emerytalnego, w miejsce poprzednio obowiązującej formuły zdefiniowanego świadczenia, wprowadziła zasadę zdefiniowanej składki, będącą podstawą ustalania wysokości nowych emerytur. Wysokość emerytury dla tych osób uzależniona jest od podstawy jej obliczenia oraz statystycznej długości pobierania świadczenia, mierzonej wskaźnikiem dalszego trwania życia, ustalonego na moment ich przejścia na emeryturę.

W nowym systemie emerytalnym podstawę obliczenia emerytury stanowi zgromadzony przez ubezpieczonego kapitał, na który składają się: suma zwaloryzowanej kwoty składek na

ubezpieczenie emerytalne, zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego w okresie od 1 stycznia 1999 r. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury; kwoty zwaloryzowanego kapitału początkowego obliczonego za okres ubezpieczenia przed 1999 r. oraz – w przypadku osób, które przystąpiły do otwartych funduszy emerytalnych – kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 497, z późn. zm.). W myśl art. 26 ustawy emerytalnej, emeryturę stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczania emerytury przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego.

Nowy sposób obliczania wysokości emerytury oznacza zatem ściśle i bezpośrednio powiązanie wysokości emerytury ze składkami emerytalnymi, opłaconymi w całym okresie aktywności zawodowej, a nie tylko w jej wybranym, najkorzystniejszym dla ubezpieczonego okresie 10 lub 20 lat, jak to ma miejsce przy obliczaniu emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. Różnica w algorytmie wymiaru emerytur polega również na tym, że nowe zasady nie przewidują możliwości uwzględniania okresów nieskładkowych przypadających po 31 grudnia 1998 r. W konsekwencji, co do zasady, emerytura przyznawana według nowych zasad jest niższa od emerytury obliczanej według starych zasad (z tzw. częścią socjalną i kwotą bazową). Różnica ta będzie się zwiększać wraz ze spadkiem udziału zwaloryzowanego kapitału początkowego w zewidencjonowanym kapitale ubezpieczeniowym ogółem.

Odnosząc się do kwestii uwzględniania okresów urlopu wychowawczego w przypadku ustalania prawa do emerytury dla osób urodzonych po 1948 r., na wstępie należy wskazać, że od 1 stycznia 1999 r., czyli od momentu wejścia w życie reformy systemu emerytalnego, budżet państwa opłaca składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński, natomiast od 1 września 2013 r. składka jest płacona za każdą osobę fizyczną, sprawującą opiekę nad dzieckiem przez okres do 3 lat, nie dłużej jednak niż, do zakończenia roku kalendarzowego, w którym dziecko kończy 6. rok życia, a w przypadku dziecka, które z powodu stanu zdrowia wymaga opieki tej osoby, przez okres do 6 lat i nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 18. roku życia – art. 4 pkt 17, art. 6 ust. 1 pkt 19, art. 6a i 6b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Dla osób, które przebywają na urloпах wychowawczych, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednocześnie podstawa ta nie może być wyższa niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie, wypłacone za 12 miesięcy poprzedzających urlop wychowawczy, ani niższa niż 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia. Ustawowe powiązanie ww. podstawy wymiaru składek z kwotą przeciętnego wynagrodzenia nastąpiło od 1 stycznia 2012 roku, wcześniej, od 1999 do 2011 roku, kwota tej podstawy kształtowała się na znacznie niższym poziomie.

W odpowiedzi na pytania o dane statystyczne, dotyczące osób przebywających na urlopie wychowawczym, po otrzymaniu ich z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przekazuję poniższe informacje.

Liczba ubezpieczonych w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym wyniosła według stanu na:

- 31 grudnia 2020 r. – 102,2 tys., w tym 101,0 tys. stanowiły kobiety tj. 98,8%,
- 31 grudnia 2021 r. – 97,3 tys., w tym 96,2 tys. stanowiły kobiety tj. 98,9%,
- 31 grudnia 2022 r. – 90,5 tys., w tym 89,5 tys. stanowiły kobiety tj. 98,8%,
- 31 grudnia 2023 r. – 83,1 tys., w tym 82,2 tys. stanowiły kobiety tj. 98,9%,
- 30 września 2024 r. – 83,1 tys., w tym 82,2 tys. stanowiły kobiety tj. 98,8%.

Kwota przypisu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za ubezpieczonych przebywających na urlopie wychowawczym wyniosła:

- w 2020 r. – 1 006,1 mln zł,
- w 2021 r. – 1 048,1 mln zł,
- w 2022 r. – 1 076,9 mln zł,
- w 2023 r. – 1 165,3 mln zł,
- w okresie I-IX 2024 r. – 918,4 mln zł.

Procent kobiet przebywających na urlopie wychowawczym, za które wykazano podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w wysokości minimalnego wynagrodzenia wynosił:

- w grudniu 2020 r. – 32,3%
- w grudniu 2021 r. – 31,5%
- w grudniu 2022 r. – 30,9%
- w grudniu 2023 r. – 36,9%
- we wrześniu 2024 r. – 39,8%.

Natomiast procent kobiet przebywających na urlopie wychowawczym, za które wykazano maksymalną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w wysokości 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, wynosił:

- w grudniu 2020 r. – 31,9%
- w grudniu 2021 r. – 37,4%
- w grudniu 2022 r. – 34,0%
- w grudniu 2023 r. – 30,2%
- we wrześniu 2024 r. – 28,4%.

Należy dodać, że w celu realizacji zasady równego traktowania ubezpieczonych w obrębie nowego systemu emerytalnego, przepisem art. 174 ust. 2a ustawy emerytalnej, który wszedł w życie 1 maja 2015 r., zmieniono dotychczasowy sposób uwzględniania w kapitale początkowym okresów nieskładkowych, wymienionych w art. 7 ust. 5 ustawy emerytalnej, do których należą okresy 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 regułą 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.

Wprowadzając wskazaną regulację, wyrażoną w art. 174 ust. 2a, ustawodawca uznał, że w przypadku osób przechodzących na emeryturę obliczaną według nowych zasad nie powinno mieć znaczenia, czy okres opieki nad dzieckiem, o którym mowa w art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej, przypada po 1998 r., czy też wcześniej. Przy czym w tym miejscu należy podkreślić, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie przy obliczaniu kapitału początkowego, który jest składnikiem podstawy obliczenia emerytury według nowej formuły. Kapitał początkowy ustala się dla ubezpieczonych, którzy przed 1 stycznia 1999 r. opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek. Zastępuje on – przy ustalaniu wysokości emerytury obliczanej dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. – sumę składek opłaconych przed 1 stycznia 1999 r.

Omawiany przepis ma zatem zastosowanie wyłącznie przy ustalaniu wysokości emerytur obliczanych według nowych zasad, a więc – co do zasady – obejmuje osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. Jego stosowanie nie obejmuje natomiast osób urodzonych przed 1949 r., przechodzących na emeryturę według tzw. starych zasad. Należy jednak wskazać, że może on stosować się do osób urodzonych przed 1949 r. w sytuacji, gdy kontynuowały one ubezpieczenia emerytalne i rentowe po osiągnięciu wieku emerytalnego i wystąpiły z wnioskiem o przyznanie emerytury po 31 grudnia 2008 r. Osoby te mogą, na podstawie art. 55 albo 55a ustawy emerytalnej, nabyć prawo do emerytury obliczonej według nowej formuły, w której uwzględniany jest także kapitał początkowy - jeżeli jest ona wyższa od emerytury obliczonej zgodnie z art. 53 ustawy. W takim przypadku osobom urodzonym przed 1949 r. zostanie ustalony kapitał początkowy za staż ubezpieczeniowy przebyty przed 1999 r. Okresy urlopu wychowawczego, przypadające przed 1999 r. będą w nim uwzględnione po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok.

W tym miejscu należy nadmienić, że przepis art. 55 został zawarty w pierwotnym tekście ustawy emerytalnej i obowiązuje w niezmienionym kształcie od 1 stycznia 1999 r., tj. od dnia wejścia w życie reformy systemu emerytalnego. Jako że wprowadzony reformą nowy sposób wyliczania świadczenia w systemie zdefiniowanej składki zaczął obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2009 r., warunek kontynuowania ubezpieczenia i wystąpienia z wnioskiem

o świadczenie po 31 grudnia 2008 r. miał umożliwić obliczenie emerytury od sumy składek odkładanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego.

Podsumowując, regulacje, które weszły w życie z 1 maja 2015 r., obejmują osoby z tzw. nowego systemu emerytalnego i mają na celu realizację zasady równego traktowania ubezpieczonych w ramach tego systemu. Nie dotyczą one osób objętych tzw. starym systemem, który charakteryzuje się innymi zasadami ustalania wysokości świadczeń, chyba że, na podstawie art. 55 albo 55a ustawy emerytalnej, osoby te skorzystają z prawa do ustalenia wysokości emerytury na nowych zasadach.

Warto również podkreślić, że wyrokiem z dnia 26 września 2017 r., sygn. akt P 2/16, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej w zakresie odnoszącym się do okresów, o których mowa w jej art. 7 pkt 5, przebytych przez ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym Trybunał nie stwierdził naruszenia przez zaskarżony przepis konstytucyjnej zasady równości.

Jak wynika z powyższego, stale poszukiwane są rozwiązania mające na celu poprawę sytuacji osób, których okresy przerwy w aktywności zawodowej wynikają z rodzicielstwa. Wydaje się, że obecnie obowiązujące przepisy ustawowe w wystarczający sposób rekompensują macierzyństwo w prawie i w wymiarze świadczeń emerytalnych i rentowych dla kobiet. Należy jednocześnie podkreślić, że składki za osoby przebywające na urloпах wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński albo zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, finansowane są z budżetu państwa, a zatem przez ogół obywateli budżet ten współtworzących. Oznacza to, że każda nowa regulacja, dotycząca systemu ubezpieczeń społecznych musi zostać odpowiednio wyważona.

Odnosząc się do pytań dotyczących rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego (znanego jako Mama 4+) należy wskazać, że przewidziane w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 roku o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1051) świadczenie nie jest emeryturą, ani dodatkiem do emerytury, tylko specjalnym świadczeniem nieskładkowym, finansowanym z budżetu państwa. Prawo do niego uzależnione jest od spełnienia kryteriów ustawowych. Świadczenie to - w przeciwieństwie do emerytury, która jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, ma de facto charakter świadczenia z zakresu pomocy społecznej, a przy ustalaniu prawa do jego otrzymywania bierze się pod uwagę wszystkie dochody osiągnięte przez osobę wnioskującą o jego przyznanie. Jednym z podstawowych kryteriów jest brak środków niezbędnych do utrzymania się.

Osoba, która nie ma prawa do żadnego świadczenia, może uzyskać świadczenie uzupełniające w wysokości nieprzekraczającej najniższej emerytury. Osoba pobierająca świadczenie niższe od najniższej emerytury, może liczyć na uzupełnienie go do wysokości najniższej emerytury.

Poniżej przedstawiam dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczące rodzicielskich świadczeń uzupełniających wypłaconych w 2023 roku oraz w okresie I-IX 2024 r. z wyszczególnieniem danych dotyczących świadczeń samoistnych.

Rodzicielskie świadczenia uzupełniające ^{a)}

Okres	Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenia		Kwota wypłat		Przeciętna miesięczna wypłata w złotych
	ogółem	samoistne	ogółem	samoistne	
	w tys.		w tys. zł		
I-XII 2023	57,1	17,4	596 855,1	326 870,2	870,77
I-IX 2024	58,5	17,2	510 286,4	271 469,7	968,49

^{a)} Łącznie z wypłacanymi przez jednostki ZUS realizujące umowy międzynarodowe.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował, że w grudniu 2023 r. wśród 58,1 tys. osób pobierających rodzicielskie świadczenie uzupełniające 99,9% stanowiły kobiety, a 0,1% mężczyźni.

Jak wynika z powyższego, obowiązujący stan prawny zawiera regulacje mające na celu zrekompensowanie konieczności przerwania pracy z powodu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, natomiast nie przewiduje dodatkowego zwiększenia emerytury z tytułu urodzenia dzieci. System ubezpieczeń społecznych, w tym przede wszystkim powszechny system emerytalny, opiera się bowiem na zasadzie ekwiwalentności odprowadzonych składek i należnego świadczenia. Emerytury wypłacane z systemu powszechnego mają charakter indywidualny, a ich wysokość jest ustalana na podstawie wkładu wniesionego w postaci składek. Im bardziej ubezpieczony partycypował w tworzeniu dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym większym stopniu ma on prawo z nich korzystać pobierając emeryturę lub rentę. Przyznanie dodatkowego świadczenia do emerytury, które nie wynika z wniesionego przez ubezpieczonego wkładu, nie znajduje uzasadnienia w konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych.

Funkcjonujące w przeszłości w powszechnym systemie emerytalnym, a finansowane z budżetu państwa dodatki z tytułu nadanych odznaczeń państwowych, podobnie jak tzw. dodatki branżowe, przysługujące z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, zostały zniesione na mocy ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, z późn. zm.). Zniesienie prawa do tych dodatków wiązało się ze stopniowym przywracaniem systemowi emerytalnemu jego ubezpieczeniowego charakteru, o którym ostatecznie przesądziła przeprowadzona w 1999 r. reforma systemu ubezpieczeń społecznych.

W nowym systemie emerytalnym, określonym przepisami ustawy emerytalnej, źródłem finansowania świadczeń emerytalno-rentowych jest fundusz tworzony ze składek pracowników i pracodawców. Z systemu tego usunięto większość elementów nieubezpieczeniowych i socjalnych, tak aby powiązać wysokość przyszłego świadczenia z sumą składek odprowadzanych od przychodów ubezpieczonego w całym okresie jego aktywności zawodowej. Obecnie, na gruncie przepisów ustawy emerytalnej, wypłacane są jedynie dwa rodzaje dodatków – dodatek pielęgnacyjny oraz dodatek dla sierot zupełnych. Oba dodatki są świadczeniami o charakterze ubezpieczeniowym, związanymi z ryzykami ubezpieczeniowymi w postaci niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji oraz utraty żywiciela. Ich wypłata ma miejsce w sytuacji spełnienia się wskazanych ryzyk oraz wiąże się z obowiązkiem opłacania składki ubezpieczeniowej.

W systemie emerytalnym brak jest miejsca dla preferencji w wysokości świadczeń dla wybranych grup ubezpieczonych. Przyznanie nowych dodatków do emerytury doprowadziłoby przede wszystkim do naruszenia reguły nietworzenia nowych uprawnień niezajdujących pokrycia w składce na ubezpieczenie emerytalne.

Informuję, że często wskazywanego przez zainteresowanych świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa nie można traktować jako dodatku do emerytury. Świadczenie to, obecnie wynoszące 336,26 zł miesięcznie, przyznawane jest na wniosek osoby, która pełniła funkcję sołtysa na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i nie jest świadczeniem z ubezpieczeń społecznych, finansowanym z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Podobnie świadczenie ratownicze z tytułu wysługi lat w ochotniczej straży pożarnej nie wynika z rozwiązań z systemu emerytalnego i nie jest finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Świadczenie ratownicze z tytułu wysługi lat w OSP, obecnie w wysokości 258 zł, przysługuje strażakowi ratownikowi OSP na podstawie art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 233, z późn. zm.).

W związku z powyższym, w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie trwają obecnie prace nad wprowadzeniem do systemu emerytalnego nowych dodatków.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że pomoc najuboższym realizowana jest przez państwo w ramach systemu pomocy społecznej, która jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą

na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są one w stanie poradzić sobie, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. W systemie pomocy społecznej występują różnorodne świadczenia o charakterze pieniężnym (zasiłki) i niepieniężnym (np. usługi opiekuńcze, pobyt i usługi świadczone w ośrodkach wsparcia, poradnictwo specjalistyczne). Przyznanie prawa do świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej uzależnione jest od spełniania kryteriów dochodowych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobom i rodzinom, których dochody przekraczają ustawowe kryteria, można przyznać pomoc finansową w formie bezwrotnego specjalnego zasiłku celowego lub innych świadczeń na zasadach zwrotnych. Ponadto, osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej mogą również ubiegać się o wsparcie w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/