



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



BM-II.059.1.761.2024

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację poselską nr 7079 Pana Posła Jarosława Sachajki „w sprawie kilku- lub kilkunastoletnich świadczeń emerytalnych i spodziewanego w perspektywie kilku lat wzrostu liczby emerytów pobierających świadczenia w tej wysokości”, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

W aktualnym, zreformowanym systemie emerytalnym wysokość emerytury jest uzależniona od kwoty składek zewidencjonowanych na indywidualnym koncie, wysokości kapitału początkowego dla ubezpieczonych podlegających ubezpieczeniom przed 1 stycznia 1999 r. oraz średniego dalszego trwania życia, obowiązującego osoby w określonym wieku. Formuła ta zapewnia odzwierciedlenie w wysokości świadczenia rozmiaru aktywności ekonomicznej ubezpieczonego (czasu jej trwania, wysokości uzyskiwanych z niej przychodów). Z kolei nabycie prawa do emerytury jest obecnie powiązane z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, odprowadzaniem składek na ubezpieczenie emerytalne oraz – co do zasady – z zakończeniem aktywności zawodowej przez osobę ubezpieczonej. Oznacza to, że osoby, które nigdy nie podlegały ubezpieczeniom społecznym, nie są uprawnione do emerytury, a te, które pracowały krótko lub osiągały bardzo niskie przychody z pracy, nabywają prawo do emerytury w niewielkiej, proporcjonalnej do rozmiaru swojej aktywności ekonomicznej, wysokości. Konsekwencją krótkiego okresu opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne jest bardzo niska wysokość emerytury, co generuje powstawanie zjawiska tzw. emerytur groszowych.

Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dostrzega problem emerytur groszowych. Kwestia ta jest traktowana bardzo poważnie, czego dowodzi chociażby fakt zorganizowania w Ministerstwie 26 listopada 2024 r. konferencji eksperckiej, poświęconej w całości temu problemowi. Podczas tego wydarzenia omówione zostały zarówno przyczyny powstawania zjawiska tzw. emerytur groszowych, jak również konsekwencje dla świadczeniobiorców z krótkim stażem ubezpieczeniowym, a także dla systemu emerytalnego funkcjonującego w Polsce.

Prelegenci podkreślali, że do głównych przyczyn powstania omawianego zjawiska należy zaliczyć m.in. trudności w znalezieniu pracy, szczególnie dotkliwe w okresie transformacji ustrojowej z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. oraz początku XXI wieku i pogłębione peryferyjnością miejsca zamieszkania oraz wykluczeniem komunikacyjnym, utrudniającym dostęp do większych ośrodków miejskich. Duże znaczenie miała ponadto sytuacja na lokalnych rynkach pracy, skutkująca podejmowaniem pracy na czarno, na podstawie umów cywilnoprawnych, niestanowiących tytułu do ubezpieczeń społecznych, czy przyjmowaniem ofert pracy za granicą, w ramach istniejących formalnie i nieformalnie sieci migracyjnych, warunkujących pracę poza Polską, zarówno legalną jak i nielegalną.

Należy podkreślić, że niespełnianie warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury wskutek szczególnych okoliczności może zachodzić m.in. w przypadku długotrwałego, niezawinionego pozostawania bez pracy na obszarze o bardzo wysokim bezrobociu. Uwarunkowania te spowodowały, że wśród pobierających emeryturę z ZUS szczególnie wysoki udział tzw. emerytów groszowych dotyczy m.in. powiatów suwalskiego czy ostrołęckiego.

Inne przyczyny sprzyjające powstawaniu tzw. emerytur groszowych mogą wynikać z tradycyjnego postrzegania ról rodzinnych i związanego z tym podziału obowiązków między partnerami, niepodjęwania pracy przez osoby zajmujące się wychowaniem dzieci czy osobami potrzebującymi, wymagającymi pomocy, a także pozostawanie na utrzymaniu członków rodziny lub utrzymywanie się z posiadanego z majątku.

Oznacza to, że przyczyny powstawania zjawiska emerytur groszowych mają niejednorodny charakter – w niektórych przypadkach są rezultatem wyborów podejmowanych przez świadczeniobiorców w czasie ich aktywności zawodowej, w innych zaś są konsekwencją uwarunkowań rynku pracy czasu transformacji systemowej. Zjawisko to jest również konsekwencją przyjęcia założenia, że każdy ubezpieczony w nowym systemie emerytalnym, po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, jest uprawniony do emerytury, niezależnie od jej wysokości. Jednocześnie emeryturę w wysokości najniższej nabywają osoby, które odpowiednio długo objęte były systemem ubezpieczeń społecznych, a więc w przypadku kobiet legitymują się co najmniej 20-letnim okresem składkowym i nieskładkowym, a w przypadku mężczyzn 25-letnim okresem składkowym i nieskładkowym, przy czym okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 udowodnionych okresów składkowych. Pozostałe osoby nabywają emerytury w wysokości adekwatnej do kwoty zgromadzonych środków i wieku przejścia na emeryturę.

Przyjęcie takich rozwiązań nie powoduje zagrożenia dla systemu emerytalnego w Polsce. Oznacza jednak, że wysokość świadczeń wypłacanych z systemu emerytalnego może być silnie zróżnicowana, przy czym osoby, incydentalnie związane z systemem ubezpieczeń społecznych stają się uprawnione do emerytury w wysokości mocno odbiegającej od wysokości emerytury najniższej, w skrajnych przypadkach kilkugroszowej. Zjawisko to jest niekorzystne z punktu widzenia świadczeniobiorców, ale jak wskazałem, wynika z przyjętej formuły emerytalnej. Przy czym przyjęcie innego rozwiązania, związanego z wprowadzeniem minimalnych okresów ubezpieczenia, oznaczałoby, że osoby, które nie spełniły takiego warunku, nie nabyłyby prawa do emerytury w jakiegokolwiek wysokości. Podejmując działania w tym zakresie należy zatem zważyć ewentualne korzyści i straty po stronie ubezpieczonego. Powstanie zjawiska tzw. emerytur groszowych zwiększa liczbę osób o bardzo niskich świadczeniach oraz powoduje obniżenie, prezentowanych przez ZUS, średnich wartości emerytur, co należy ocenić negatywnie, z drugiej jednak strony zwiększenie liczby osób uzyskujących jakiegokolwiek świadczenie emerytalne należy ocenić pozytywnie, z zastrzeżeniem jednak, że tzw. emerytury groszowe nie spełniają podstawowego celu zabezpieczenia emerytalnego, jakim jest zapewnienie środków finansowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb osób, które ze względu na wiek nie mogą kontynuować pracy, ponieważ nie stanowią źródła utrzymania dla osób, które je otrzymują, a także nie zapewniają im finansowej stabilizacji. Wskazać jednak należy, że dzięki powiązaniu nabycia prawa do emerytury wyłącznie z osiągnięciem wieku emerytalnego i odprowadzeniem choćby jednej składki na ubezpieczenie emerytalne, osoby, które pobierają

tw. emerytury groszowe mają zagwarantowane prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, prawo do tzw. 13-stej i 14-stej emerytury oraz do dodatku pielęgnacyjnego, a członkowie ich rodzin – w sytuacji ich śmierci – mogą nabyć prawo do renty rodzinnej po zmarłym (przy czym pomimo pobierania przez niego tzw. emerytury groszowej, renta rodzinna jest podwyższana z urzędu do wysokości renty rodzinnej w kwocie najniższej, która od marca 2024 r. wynosi 1780,96 zł.) oraz prawo do zasiłku pogrzebowego po jego śmierci.

Należy przy tym pamiętać, że osoby, które nigdy nie pracowały, a osiągnęły powszechny wiek emerytalny, mogą korzystać z ochrony pozaubezpieczeniowej. Do takich instrumentów należą świadczenia z systemu pomocy społecznej, ale też, przykładowo, rodzicielskie świadczenie uzupełniające, przewidziane w ustawie z 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym. Jest to specjalne świadczenie nieskładkowe przysługujące w szczególności matkom, które urodziły i wychowały co najmniej czwórkę dzieci, a nie nabyły prawa do emerytury w wysokości co najmniej emerytury minimalnej. Rodzicielskie świadczenie uzupełniające nie jest jednak emeryturą ani dodatkiem do emerytury i w sensie konstrukcyjnym nie należy do systemu emerytalnego. Ma ono też wyjątkowy charakter i jest pobierane przez relatywnie niewielką grupę świadczeniobiorców.

Mając na względzie możliwość zaistnienia sytuacji o szczególnym charakterze, ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych uregulowała również kwestię przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych w drodze wyjątku. Zgodnie z art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może przyznać świadczenie w drodze wyjątku ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty w trybie zwykłym, a nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem i nie mają niezbędnych środków utrzymania. Wszystkie te warunki muszą być spełnione łącznie, a niespełnienie któregośkolwiek z nich wyklucza możliwość przyznania świadczenia w drodze wyjątku. Przepis ten może jednak mieć zastosowanie tylko do sytuacji wyjątkowych, gdy wskutek szczególnych okoliczności nie zostały spełnione warunki wymagane do uzyskania świadczenia w trybie zwykłym. Rozpatrzenie prawa do świadczenia w drodze wyjątku może nastąpić po ostatecznym rozstrzygnięciu kwestii dotyczącej uprawnień do świadczeń w trybie zwykłym. Należy też zauważyć, że niespełnianie warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury, które mogą, w świetle niektórych orzeczeń sądów administracyjnych, zachodzić w przypadku długotrwałego i niezawinionego pozostawania bez pracy na obszarze o bardzo wysokim bezrobociu, powoduje, że gdy wnioskodawca upatruje istnienia szczególnych okoliczności w sytuacji panującej na rynku pracy związanej z bezrobociem, organ orzekający musi poczynić ustalenia w tym zakresie, oceniając najpierw globalnie sytuację na rynku pracy, a potem odnosząc te ustalenia do grupy zawodowej, z której wywodzi się ubezpieczony, a także do regionu, w którym zamieszkuje (por. wyr. WSA w Warszawie z 4.12.2009 r., II SA/WA 1338/09).

Wyjaśniam również, że w kontekście interpelacji Pana Posła Jarosława Sachajko podniesienie wieku emerytalnego nie wpłynęłoby na poprawę losu emerytów groszowych. W związku z tym, w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie są prowadzone żadne prace związane ze zmianą wieku emerytalnego w Polsce.

Jednocześnie zapewniam, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stale prowadzone są prace nad opracowaniem najlepszych rozwiązań w sferze uprawnień emerytalnych przysługujących ubezpieczonym. W ministerstwie, jako problem jest postrzegana przede wszystkim sytuacja osób, które nie nabywają prawa do emerytury minimalnej, ponieważ ich aktywność zawodowa przypadała na czasy transformacji systemowej, kiedy ze względu na uwarunkowania gospodarcze i wysokie bezrobocie masowym zjawiskiem było podejmowanie pracy na czarno, na podstawie umów cywilnoprawnych, niestanowiących tytułu do ubezpieczeń społecznych czy pracy w krajach, z którymi polska nie podpisała odpowiednich umów. Sytuacja tej grupy i możliwe drogi rozwiązania jej problemów są przedmiotem trwających prac i analiz.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/