



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.175.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 15794 Pani Posłanki Ewy Kołodziej wraz z grupą posłów, w sprawie art. 26c ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Reforma powszechnego systemu emerytalno-rentowego weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Kwestie uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych oraz zasady ustalania ich wysokości regulują przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.). W wyniku reformy powszechnego systemu emerytalno-rentowego utworzono otwarte fundusze emerytalne na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1113, z późn. zm.).

W związku z reformą emerytalną i utworzeniem otwartych funduszy emerytalnych (OFE) ubezpieczeni urodzeni po 1948 r., a przed 1969 r., z wyjątkiem osób pobierających emeryturę, mieli możliwość, w terminie do 31 grudnia 1999 r., na własny wniosek, przystąpić do wybranego OFE. W przypadku osób, które nie przystąpiły do OFE, składka na ubezpieczenie emerytalne jest w całości odprowadzana przez płatnika składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), natomiast w przypadku ubezpieczonych, którzy do OFE przystąpili, składkę emerytalną dzieli się na dwie części. Jedna jest ewidencjonowana na koncie w ZUS (I filar emerytalny), a druga podlegała przekazaniu na OFE, a po zmianach w systemie ubezpieczeń społecznych z lat 2011-2014 r. na subkonto i opcjonalnie do OFE (II filar emerytalny).

Utworzone w 2011 r. subkonta dotyczą jedynie osób, dla których podział składki, o którym mowa w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 199, z późn. zm.), jest obowiązkowy oraz osób urodzonych w latach 1949-1968, które zgodnie z art. 111 tego aktu przystąpiły do wybranego otwartego funduszu emerytalnego. Dla pozostałych osób urodzonych przed 1969 r. subkonta nie były tworzone - wynika to wprost z art. 22 w związku z art. 111 tej ustawy. Subkonta stanowią bowiem realizację wynikającego z przepisów o otwartych funduszach emerytalnych postulatu stworzenia otwartych funduszy emerytalnych typu B, a więc funduszy bezpiecznych, do których przenoszone byłyby środki członków OFE na kilka lat przed osiągnięciem przez nich wieku emerytalnego. W wyniku zmian z lat 2011-2014 funkcję tę zaczęły pełnić subkonta w ZUS.

Przystąpienie przez ubezpieczonych urodzonych po 1948 r., a przed 1969 r. do OFE stanowiło oświadczenie woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r., dla których przystąpienie do OFE było obowiązkowe. Przesądzało to o odmiennym poziomie, w dniu przejścia na emeryturę, zgromadzonych środków emerytalnych w ramach II filara emerytalnego w stosunku do środków emerytalnych, które nie podlegały podziałowi i w całości zostały zewidencjonowane na koncie emerytalnym ZUS. Odpowiada za to sposób zarządzania środkami emerytalnymi w ramach II filara, które po pobraniu opłat od wpływających do OFE składek inwestowane są na rynku kapitałowym przez OFE lub zapisywane na subkoncie w ZUS i waloryzowane w sposób odmienny od waloryzacji środków zapisanych na koncie w ZUS w ramach I filara.

Dobrowolność członkostwa w OFE wynikała z podjęcia przez ubezpieczonego ryzyka inwestycyjnego, którym charakteryzują się rynki finansowe oraz z rezygnacji z prawa do wcześniejszej emerytury, a także z przyjęcia, że emerytura będzie ustalana na innych zasadach niż w przypadku osób, które nie przystąpiły do OFE. Jednocześnie członkostwo dawało ubezpieczonym gwarancję, że środki zgromadzone w II filarze będą podlegały dziedziczeniu.

Przyjęcie tych rozwiązań spowodowało, że emerytury osób, które przystąpiły do OFE są obliczane na zasadach uwzględniających odmienną gromadzenia i pomnażania środków na etapie inwestycyjnym oraz uwzględniają gwarancje związane z dziedziczeniem na tym etapie środków z II filara. W związku z tym dla tej grupy ubezpieczonych ustanowiono emerytury kapitałowe regulowane przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 926) w brzmieniu nadanym od 1 października 2017 r. przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 38).

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych ze środków zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS członkowi otwartego funduszu emerytalnego do ukończenia 65 roku życia przysługuje okresowa emerytura kapitałowa. Nabywa on prawo do okresowej emerytury kapitałowej, jeżeli ukończył 60 lat oraz kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie, ustalona na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego. Prawo do okresowej emerytury kapitałowej wygasa: w przypadku śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego; z dniem poprzedzającym dzień, w którym członek otwartego funduszu emerytalnego ukończył 65 rok życia; w przypadku wyczerpania środków zewidencjonowanych na subkoncie.

Należy dodać, że przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadzono zmiany w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, na podstawie których przywrócono dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wiek przejścia na emeryturę wynoszący odpowiednio dla kobiet i mężczyzn co najmniej 60 i 65 lat.

W myśl przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego 65 lat przez osobę, która pobierała okresową emeryturę kapitałową do dnia poprzedzającego osiągnięcie tego wieku, emeryturę z funduszu oblicza się ponownie z urzędu, z tym że do jej obliczenia przyjmuje się średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku 65 lat obowiązujące w dacie jego osiągnięcia.

Podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego i kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS - z tym że przy ustalaniu podstawy obliczenia emerytury nie uwzględnia się kwot zwiększeń składek na ubezpieczenie emerytalne oraz kapitału początkowego uzyskanych w wyniku waloryzacji kwartalnej, przeprowadzonej w celu obliczenia dotychczas przysługującej emerytury z funduszu. Emerytura z FUS nie może być niższa od kwoty odpowiadającej wysokości emerytury z funduszu i okresowej emerytury kapitałowej przysługującej w dniu poprzedzającym osiągnięcie wieku emerytalnego wynoszącego 65 lat.

Rozwiązania związane z przywróceniem powszechnego wieku emerytalnego nie naruszyły funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań, gdyż ich zakres obejmował jedynie kwestie dostosowawcze i zabezpieczające. Różnice dotyczyły jedynie kwestii związanych z zachowaniem praw nabytych osób z roczników, które osiągnęły już przywracany powszechny wiek emerytalny, a miały możliwość przeliczenia emerytury okresowej w podwyższonym wieku emerytalnym. W przypadku bowiem osób, którym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. przed

1 października 2017 r., ustalono prawo do okresowej emerytury kapitałowej na okres do dnia poprzedzającego osiągnięcie wieku emerytalnego, emerytura z funduszu podlega ponownemu obliczeniu na wniosek zgłoszony po ukończeniu 65 lat, a do dnia poprzedzającego dzień osiągnięcia wieku emerytalnego, do którego została im przyznana okresowa emerytura kapitałowa, o ile pobierały okresową emeryturę kapitałową do dnia poprzedzającego dzień zgłoszenia wniosku. Do ponownego obliczenia emerytury z funduszu przyjmuje się przy tym średnie dalsze trwanie życia, ustalone dla wieku osiągniętego w dniu zgłoszenia wniosku, według tablicy trwania życia obowiązującej w tym dniu. Emerytura z funduszu w przeliczonej wysokości przysługuje od miesiąca zgłoszenia wniosku, nie wcześniej niż od dnia osiągnięcia wieku 65 lat. Emerytura z funduszu ponownie obliczona nie może być niższa od kwoty odpowiadającej wysokości emerytury z funduszu i okresowej emerytury kapitałowej przysługującej w dniu poprzedzającym dzień, od którego nastąpiło jej ponowne obliczenie.

Jeśli chodzi o kobiety, które przystąpiły do OFE emerytura ustalana w powszechnym wieku emerytalnym nie jest świadczeniem dożywotnim, gdyż takim świadczeniem nie jest emerytura okresowa. Emerytura okresowa jest jedynie swoistym świadczeniem przejściowym, stanowiącym formę tzw. programowanej wypłaty. Zgodnie z założeniami reformy emerytalnej ustalenie świadczenia dożywotniego jest możliwe dopiero w wieku 65 lat (przy przyjętym założeniu równego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn). Wtedy też przyznawane świadczenie staje się świadczeniem dożywotnim, a więc emeryturą w klasycznym ujęciu. Jednocześnie jednak radykalnie zmienia się możliwość dziedziczenia zgromadzonych do jego wypłaty środków na subkoncie osoby ubezpieczonej. Skutkuje to brakiem możliwości ich dziedziczenia po trzech latach pobierania tej emerytury (ustalonej w wieku 65 lat, na tych samych zasadach jak w przypadku emerytur mężczyzn).

Różnice w sposobie wypłaty emerytur dla osób, które nie przystąpiły do OFE wynikają z faktu, że ich świadczenia wypłacane są w oparciu o składki, które nie podlegały podziałowi na I i II filar emerytalny, gdyż cała składka na ich ubezpieczenie emerytalne ewidencjonowana jest wyłącznie na koncie w ZUS. Tym samym, ustalone w powszechnym wieku emerytalnym, wynoszącym dla kobiet 60 lat, świadczenie emerytalne tych ubezpieczonych jest świadczeniem dożywotnim. Należy dodać, że osoby, które po przejściu na emeryturę podjęły aktywność zawodową, z której tytułu podlegały ubezpieczeniu społecznemu, mogą wystąpić o ponowne ustalenie wysokości emerytury poprzez doliczenie nieuwzględnionych dotychczas okresów składkowych. Ponowne ustalenie wysokości świadczenia następuje na wniosek danej osoby, który może być złożony nie częściej niż raz w roku.

Wynika z tego, że w efekcie reformy emerytalnej 1999 r. oraz zmian w systemie emerytalnym z lat 2011-2014, obecnie ubezpieczeni urodzeni po 31 grudnia 1968 r. (a także ubezpieczeni, którzy dobrowolnie wybrali członkostwo w OFE) odprowadzają składki emerytalne do ZUS, który obowiązkowo ewidencjonuje je na koncie (I filar) oraz na subkoncie w ZUS, a opcjonalnie część składki na wniosek ubezpieczonego odprowadza do OFE. Emerytury ustalone na zasadach wynikających z członkostwa w II filarze należy rozpatrywać w obrębie kohort osób, które przystąpiły do OFE, a więc znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Podobnie emerytury ubezpieczonych, którzy nie przystąpili do OFE wypłacane są na zasadach wynikających z braku członkostwa w OFE. Nie można uznać, że któraś z tych grup jest uprzywilejowana, gdyż świadczenia są ustalane jedynie z uwzględnieniem specyfiki, która dotyczy przystąpienia do II filara lub niepodjęcia tej decyzji. Należy przy tym zauważyć, że obowiązkowe odprowadzanie składki na subkonto powoduje, że emerytury ustalone w oparciu o nie mają inną wysokość (historycznie niższą) w stosunku do sytuacji, w której emerytury nie ustalono by w oparciu o składki zewidencjonowane na subkoncie (składka emerytalna nie podlegałaby podziałowi i w całości byłaby ewidencjonowana na koncie w ramach I filara). Wynika to z oparcia wskaźnika waloryzacji subkonta na średniorocznej dynamice wartości produktu krajowego brutto (PKB) w cenach bieżących za okres ostatnich 5 lat poprzedzających termin waloryzacji. Skumulowany wskaźnik w okresie funkcjonowania subkonta, na którym ewidencjonowana jest ponad 1/3 składek

emerytalnych, kształtuje się na poziomie wyraźnie niższym od poziomu skumulowanego wskaźnika waloryzacji konta (I filarowego)¹. Oznacza to, że emerytury kobiet, które wybrały II filar w chwili osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego są emeryturami niższymi od emerytur tych, które takiego wyboru nie dokonały. Tym samym wypłata emerytur dla kobiet w wieku 60 lat, które posiadają subkonto, jest mniej kosztowna dla FUS i budżetu państwa niż wypłata emerytur dla kobiet w wieku 60 lat, które nie przystąpiły do II filara. Dodatkowy koszt jest generowany przez dziedziczenie części środków zewidencjonowanych na subkoncie w okresie pierwszych 3 lat po przejściu na emeryturę w wieku 65 lat (w ramach wypłaty gwarantowanej, co uzasadnia zresztą przyjęcie niższego wskaźnika waloryzacji subkonta, związanego z koniecznością finansowania kosztu przyjętych rozwiązań w systemie emerytalnym wynikających z dziedziczeniem części środków), nie wynika on jednak z zasad ustalania emerytur.

Oznacza to, że przeliczenie emerytur kobiet posiadających subkonto w wieku 65 lat daje możliwość podniesienia wysokości tej emerytury celem niwelacji różnicy jej wysokości względem świadczenia osoby, która nie posiada subkonta. Następuje to jednak dopiero po 5 latach pobierania emerytury w niższej wysokości, co nie jest bez znaczenia dla stanu poziomu wydatków z FUS i budżetu państwa. Pozwala to dodatkowo na zmniejszenie zróżnicowania wysokości emerytur kobiet i mężczyzn posiadających subkonto, służąc wyrównaniu dysproporcji świadczeń w systemie emerytalnym. Koszt wyrównania jest pokrywany dzięki późniejszemu ustaleniu wysokości emerytury docelowej (wiek 65 a nie 60 lat) oraz ustaleniu wysokości emerytur dla mężczyzn mających subkonto w wieku 65 lat w wysokości niższej niż dla mężczyzn w tym wieku, którzy subkonta nie posiadają.

Ze względu na wydłużanie się dalszego trwania życia, które znajduje odzwierciedlenie w ogłaszanych corocznie przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego tablicach dalszego trwania życia, ustalenie emerytury docelowej w wieku 65 lat nie zawsze skutkuje podniesieniem emerytury ustalonej przed osiągnięciem tego wieku. Wynika to z faktu, że na wysokość emerytury oprócz kwot zwaloryzowanych środków, zewidencjonowanych na koncie i subkoncie ubezpieczonego, ma też wpływ określone w tablicach GUS średnie dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach. Zwiększenie się tego wskaźnika może więc skutkować zmniejszeniem kwoty ustalonej emerytury w wieku 65 lat. Z tego względu ustawodawca przewidział rozwiązanie, zgodnie z którym emerytura ta nie może być niższa od kwoty odpowiadającej wysokości emerytury z funduszu i okresowej emerytury kapitałowej przysługującej w dniu poprzedzającym osiągnięcie wieku emerytalnego wynoszącego 65 lat. Mając to na uwadze informuję, odpowiadając:

- na pierwsze pytanie interpelacji - zgodnie z danymi ZUS w grudniu 2025 r. emerytury ustalone zgodnie z art. 26c ustawy emerytalnej pobierało 540,7 tys. kobiet;
- na drugie pytanie - zgodnie z szacunkami ZUS, przeprowadzonymi w listopadzie 2022 r., zwiększenie wydatków w 2025 r. na emerytury docelowe po ponownym ustaleniu wysokości, wyrażone w kwotach nominalnych, oszacowano na 5,4 mld zł (szacunek objął 484,2 tys. kobiet);
- na trzecie pytanie - kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie planuje zmiany obecnego stanu prawnego, gdyż jak wskazano mechanizm ten stanie się 1 stycznia 2029 r. mechanizmem powszechnym, obejmującym wszystkie kobiety urodzone po 31 grudnia 1968 r., i jest przy tym mechanizmem uzasadnionym, wynikającym z reformy emerytalnej, która wdrożyła zasadę podziału składki emerytalnej, a także korzystnym dla kobiet, ponieważ częściowo niweluje różnice w wysokości pobieranych przez kobiety i mężczyzn emerytur.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

¹ Przykładowo składka w wysokości 1000 zł, którą zwaloryzowano wskaźnikami waloryzacji rocznej, poczynawszy od waloryzacji za 2012 r. (pierwsza waloryzacja subkonta) po ostatniej waloryzacji rocznej za 2024 r. osiąga wartość 2804,24 zł w przypadku waloryzacji na koncie (I filar), a w przypadku waloryzacji wskaźnikiem subkonta osiąga wartość 2161,05 zł. Przekłada się to na niższy poziom emerytur osób posiadających subkonto w ZUS.

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/