



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.264.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 16798 Pana Posła Tomasza Kostusia, w sprawie niesprawiedliwego ustalania emerytur w oparciu o kapitał początkowy oraz potrzeby zmiany obowiązujących przepisów, proszę przyjąć poniższe informacje.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) jest organem, który wykonuje przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych. W związku z tym przyznaje i ustala wysokość świadczeń w sposób wskazany w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm., dalej jako: „ustawa emerytalna”).

Wysokość emerytury według nowych zasad stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia emerytury przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Podstawę obliczenia emerytury stanowi:

- kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zapisanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury,
- kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego.

Kapitał początkowy to hipotetyczna emerytura, jaką ubezpieczony otrzymałby 1 stycznia 1999 r., za przebyte przed tym dniem okresy składkowe i nieskładkowe. Do ustalenia kapitału początkowego przyjmuje się średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku 62 lat, ustalone na 1 stycznia 1999 r., które wynosi 209 miesięcy dla kobiet i mężczyzn. Oznacza to, że nie jest możliwa realizacja postulatu oznaczonego w interpelacji literą A oraz pozytywna odpowiedź na pytanie 2 interpelacji Pana Posła. Okresy składkowe przebyte po 1998 roku są jednak uwzględniane w podstawie obliczenia emerytur, obok okresów zawartych w kapitale początkowym, jako okresy osobne, gdyż podstawa ta obejmuje wszystkie kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne zapisane na indywidualnym koncie ubezpieczonego w ZUS do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje mu wypłata emerytury. Zmiany w systemie emerytalnym mają bowiem na celu ścisłe, adekwatne, odzwierciedlenie w wysokości emerytury wkładu ubezpieczonych do systemu emerytalnego. Kapitał początkowy jest ustalany:

- ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem wejścia w życie ustawy emerytalnej, tj. 1 stycznia 1999 r. opłacali składki na ubezpieczenie społeczne lub za których składki opłacali płatnicy składek,
- ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r., jeżeli: złożyli wniosek o emeryturę z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego po 31 grudnia 2008 r. i jej obliczenie według nowych zasad, w przypadku mężczyzn mają co najmniej 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych oraz kontynuowali ubezpieczenia emerytalne i rentowe po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Informuję, że podstawa wymiaru kapitału początkowego jest ustalana¹:

- z kolejnych 10 lat kalendarzowych przed 1 stycznia 1999 r.,
- z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu przed dniem 1 stycznia 1999 r.

Przepis ustawy emerytalnej, który gwarantuje możliwość ustalenia podstawy wymiaru kapitału początkowego z 10 kolejnych lat kalendarzowych z całego okresu przed 1 stycznia 1999 r. obowiązuje od 23 września 2011 r.²

Jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru kapitału początkowego na zasadach wskazanych wyżej, do jej ustalenia przyjmuje się podstawę wymiaru składek za okres faktycznego podlegania ubezpieczeniu. Obliczenie podstawy wymiaru kapitału początkowego z zastosowaniem wariantu faktycznego dotyczy osób, które:

- urodziły się 31 grudnia 1968 r. lub później i nie mogą udowodnić 10 kolejnych lat kalendarzowych, w których osiągały zarobki;
- urodziły się przed 31 grudnia 1968 r. i nie mogą udowodnić przychodów z 10 kolejnych lat kalendarzowych, w których osiągały zarobki z powodu: odbywania czynnej służby wojskowej lub pełnienia zastępczej służby wojskowej, korzystania z urlopu wychowawczego, nauki w szkole wyższej na jednym kierunku pod warunkiem, że nauka ta została ukończona;
- nie mogą udowodnić zarobków z co najmniej 10 kolejnych lat kalendarzowych z powodu posiadania pełnych lat kalendarzowych okresu ubezpieczenia za granicą w państwach członkowskich UE/ EFTA, Wielkiej Brytanii lub w państwach, z którymi Polska zawarła umowę dwustronną o zabezpieczeniu społecznym.

Przyjęcie do podstawy wymiaru emerytury kolejnych 10 lat kalendarzowych przed 1 stycznia 1999 r. albo 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu przed 1 stycznia 1999 r. służy ustaleniu jej w wysokości najbardziej korzystnej dla ubezpieczonego. Jednocześnie w wysokości kapitału początkowego (emerytury w starym systemie emerytalnym) nie są pomijane żadne okresy składkowe i nieskładkowe, gdyż zgodnie z art. 53 ustawy emerytalnej każdy z nich liczony jest odpowiednio po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych.

Oznacza to, że nie można przyjąć postulatu określonego w interpelacji literą B oraz pozytywnie odnieść się do pytania 3 interpelacji. Kapitał początkowy ma bowiem za zadanie odzwierciedlenie nabytych przez ubezpieczonego uprawnień w tzw. starym systemie emerytalnym i przeniesienie ich do nowego systemu emerytalnego, tak aby możliwe było ustalenie wysokości emerytury dla ubezpieczonych objętych reformą emerytalną (urodzonych po 1948 r.). Zasady stosowane przy wliczaniu kapitału początkowego są więc zasadami wynikającymi z przepisów stosowanych w starym systemie emerytalnym, w związku z czym nie są planowane zmiany legislacyjne w tym zakresie. Ponowne obliczenie kapitału początkowego może nastąpić na wniosek ubezpieczonego, gdy:

- przedłoży nowe dokumenty potwierdzające dotychczas nieuwzględnione okresy składkowe i nieskładkowe (staż) lub zarobki,
- zmienią się przepisy o sposobie obliczania wcześniej ustalonego kapitału początkowego.

¹ na zasadach określonych w art. 15, 16, 17 ust. 1 i 3 oraz art. 18 ustawy emerytalnej;

² art. 174 ust. 3 w brzmieniu nadanym ustawą z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 187, poz. 1112);

Oznacza to, że wbrew tezie postawionej w interpelacji obowiązujące przepisy pozwalają na przeliczenie kapitału początkowego nie tylko w przypadku przedstawienia nowych dokumentów, potwierdzających wyższe zarobki sprzed 1999 r., lecz również gdy zmienia się przepisy o sposobie obliczania wcześniej ustalonego kapitału początkowego.

Przepisy dotyczące kapitału początkowego i sposób ich funkcjonowania były wielokrotnie poddawane ocenie Sejmu RP, który w razie potrzeby dokonywał ich modyfikacji. Zmiany były inicjowane zarówno przez Rząd RP, jak i posłów. Obecne zasady obliczania kapitału początkowego wynikają ze zmiany tych przepisów, a w szczególności ze:

- zmiany ustawy emerytalnej od 1 lipca 2004 r., która dotyczyła: uwzględniania okresów opieki nad dzieckiem bez ich ograniczania do 1/3 udowodnionych okresów składkowych oraz ustalania podstawy wymiaru z faktycznego okresu ubezpieczenia osobom urodzonym przed 31 grudnia 1968 r., które z powodu nauki w szkole wyższej nie mogły udowodnić 10 kolejnych lat ubezpieczenia,
- wejścia Polski do UE,
- podpisania umowy międzynarodowej o zabezpieczeniu społecznym,
- zmiany ustawy od 23 września 2011 r., która umożliwiła: przyjęcie stażu określonego w dniach do ustalenia współczynnika „p”, jeżeli jest to korzystniejsze; ustalenia kapitału początkowego dla osób, które przed 1 stycznia 1999 r. udokumentowały staż ubezpieczeniowy krótszy niż 6 miesięcy i 1 dzień; przyjęcie do ustalenia podstawy wymiaru za rok kalendarzowy, w którym ubezpieczony po raz pierwszy podjął pracę, wskaźnika wynagrodzenia dla tego roku obliczonego proporcjonalnie do liczby przepracowanych miesięcy; ustalenie podstawy wymiaru kapitału początkowego w przypadku podlegania ubezpieczeniu przez okres krótszy niż 1 rok kalendarzowy przed 1 stycznia 1999 r.; obliczenie podstawy wymiaru kapitału początkowego z okresu kolejnych 10 lat kalendarzowych z okresu przed 1 stycznia 1999 r., tj. również z lat przypadających przed 1 stycznia 1980 r.,
- zmiany ustawy od 1 października 2013 r., zgodnie z którą przy obliczeniu podstawy wymiaru kapitału początkowego z uwzględnieniem lat, w których zatrudnienie trwało tylko przez część roku kalendarzowego, wskaźnik wynagrodzenia dla danego roku ustala się porównując osiągnięte wynagrodzenie do przeciętnego wynagrodzenia za ten rok proporcjonalnie do ilości przepracowanych miesięcy,
- zmiany ustawy od 1 maja 2015 r., która dotyczyła: przyjmowania przy ustalaniu kapitału początkowego okresów opieki nad dziećmi po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresu (czyli jak okres składkowy); przeliczenia kapitału początkowego przy ustaleniu wysokości emerytury dla osób nabywających prawo do emerytury powszechnej lub z tytułu wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze z uwzględnieniem okresów nauki w szkole wyższej w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 okresów składkowych udowodnionych do dnia zgłoszenia wniosku o emeryturę.

Jak z powyższego wynika, nie ma również potrzeby realizacji postulatu C, gdyż jak wskazano okresy opieki nad dziećmi przyjmowane przy ustalaniu kapitału początkowego przyjmowane są po 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok okresu (czyli jak okres składkowy). Tym samym nie ma również potrzeby realizacji postulatu zawartego w pytaniu 4. Przepisy ustawy (zmiany od 1 października 2013 r.) uwzględniają również sytuację, dotyczącą lat, w których zatrudnienie trwało tylko przez część roku kalendarzowego.

Jak widać, Sejm RP dokonywał modyfikacji przepisów w zakresie ustalania kapitału początkowego, co następowało w wyniku rozpatrzenia racji przedkładanych przez różne strony. Prowadziło to do łagodzenia przepisów emerytalnych w tym zakresie w stosunku do regulacji obowiązujących w starym systemie emerytalnym. Przebieg dyskusji

parlamentarnych wskazuje na przyjęcie tych rozwiązań po ich szczegółowym rozpatrzeniu i w wyniku uznania, że wprowadzające je modyfikacje są racjonalne, a zaproponowane zmiany wypełniają normy stosowane w ubezpieczeniach społecznych, zachowując przy tym ekonomikę funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych.

Nie występuje tym samym w przyjętych rozwiązaniach podniesiona w pytaniu 1 systemowa niesprawiedliwość dotycząca metody ustalania kapitału początkowego, szczególnie wobec kobiet urodzonych w latach 60. Propozycje zgłoszone przez Pana Posła wykraczają poza przyjętą w ustawie emerytalnej zasadę, że kapitał początkowy jest pochodną ustalonej na starych zasadach emerytury, jaką ubezpieczony otrzymałby 1 stycznia 1999 r. za przebyte przed tym dniem okresy składkowe i nieskładkowe. Z uwagi na powyższe w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie są prowadzone prace nad zmianą przepisów w tym zakresie.

Odnosząc się do postulatu nazwanego w interpelacji literą D oraz pytania 5 zwracam też uwagę, że przepisy ustawy emerytalnej zawierają już regulacje dotyczące emerytury minimalnej dla osób posiadających odpowiednio długie okresy ubezpieczeniowe. Zgodnie bowiem z art. 87 ustawy emerytalnej emerytura najniższa, wynosząca od 1 marca 2026 r. 1 978,49 zł brutto, przysługuje osobom, które osiągnęły wiek emerytalny (60 i 65 lat odpowiednio dla kobiet i mężczyzn) i posiadają wymagany staż ubezpieczeniowy (co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn).

W Sejmie RP procedowane są obecnie dwa projekty ustaw normujących materię emerytur stażowych: obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 27), a także poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w celu wprowadzenia emerytury stażowej (druk nr 187). Oba projekty w czasie pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu skierowano 8 lutego 2024 r. do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyznaczono do przygotowania projektu stanowiska Rady Ministrów w sprawie wskazanych projektów ustaw. Opracowywany dokument zawiera propozycję przychylnego odniesienia się do zaproponowanych w obywatelskim i poselskim projekcie rozwiązań prawnych, z zastrzeżeniem konieczności dokonania pewnych zmian. Dokument poddano uzgodnieniom międzyresortowym.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/