



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.389.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 17851 Pana Posła Jarosława Wałęsy, w sprawie nierównego traktowania kobiet przy ustalaniu wysokości emerytur, 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, mogli 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 osób, które przystąpiły do OFE składka emerytalna dzielona jest na dwie części - jedna jest ewidencjonowana na koncie w ZUS (I filar emerytalny), a druga podlegała przekazaniu na rzecz 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 jakim 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 realizację wynikającego z przepisów o otwartych funduszach emerytalnych postulatu utworzenia otwartych funduszy emerytalnych typu B, a więc funduszy bezpiecznych, do których przenoszono 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.

Zgodnie z danymi ZUS liczba kobiet urodzonych w latach 1949-1968, które posiadały niezerowy kapitał emerytalny oraz nie były członkiniami OFE wyniosła wg stanu na grudzień 2024 r. 2,72 mln.

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, w dniu przejścia na emeryturę, poziomie 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 są inwestowane na rynku kapitałowym przez OFE lub zapisywane na subkoncie w ZUS i waloryzowane w sposób odmienny od waloryzacji środków zgromadzonych na koncie w ZUS w ramach I filara.

Dobrowolność członkostwa w OFE wynikała z podjęcia przez ubezpieczonego ryzyka inwestycyjnego, którym charakteryzują się rynki finansowe i 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 dawało to ubezpieczonym gwarancję, że środki zgromadzone w II filarze będą podlegały dziedziczeniu.

Przyjęcie tych rozwiązań spowodowało, że emerytury osób, które przystąpiły do OFE obliczane są 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 powołanej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych ze środków zewidencjonowanych na subkoncie w ZUS przysługuje okresowa emerytura kapitałowa. Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje członkowi otwartego funduszu emerytalnego do ukończenia 65 roku życia.

Członek otwartego funduszu emerytalnego nabywa prawo do okresowej emerytury kapitałowej, jeżeli ukończył 60 lat i 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 Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie których przywrócono dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wiek przejścia na emeryturę wynoszący odpowiednio dla ubezpieczonych-kobiet i mężczyzn co najmniej 60 i 65 lat.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 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 przyjmuje się do tego średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku 65 lat, obowiązujące w dacie osiągnięcia tego wieku.

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 Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 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.

Jeśli chodzi o kobiety, które przystąpiły do OFE, to emerytura ustalana w powszechnym wieku emerytalnym, wynoszącym dla kobiet 60 lat, 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 niemożliwością 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 emerytury są wypłacane w oparciu o składki, które nie podlegały podziałowi na I i II filar emerytalny, gdyż cała składka na ubezpieczenie emerytalne ubezpieczonych, którzy nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego, ewidencjonowana jest w ich przypadku 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 osoby zainteresowanej, który może być złożony nie częściej niż raz w roku.

W efekcie reformy emerytalnej z 1999 r., a także 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 osób, które nie przystąpiły do OFE wypłacane są na zasadach wynikających z braku członkostwa w OFE, a osoby te również znajdują się w porównywalnej sytuacji. Nie można uznać, że któraś z tych grup jest uprzywilejowana, gdyż ich świadczenia ustalane są jedynie z uwzględnieniem specyfiki dotyczącej przystąpienia do II filara lub niepodjęcia takiej decyzji. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obowiązkowe odprowadzanie składki na subkonto powoduje, że emerytury ustalone w oparciu o subkonto mają inną wysokość (historycznie niższą) w stosunku do sytuacji, w której emerytury tych osób nie byłyby ustalone 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 o średnioroczną dynamikę 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

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 2025 r. osiąga wartość 3079,34

emerytury kobiet, które wybrały II filar w chwili osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego są emeryturami niższymi od emerytur kobiet, 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. Stąd nie można mówić o dodatkowym koszcie dla FUS oraz budżetu państwa z tego tytułu. 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 dziedziczenia 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 zniwelowania różnicy jej wysokości w stosunku do emerytury 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 również dodatkowo na zmniejszenie zróżnicowania wysokości emerytur kobiet i mężczyzn posiadających subkonto i służy wyrównaniu dysproporcji świadczeń w systemie emerytalnym, przy czym koszt tego wyrównania jest pokrywany dzięki późniejszemu ustaleniu wysokości emerytury docelowej (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 nie posiadają subkonta.

Należy zauważyć, że ze względu na wydłużanie trwania życia, co znajduje odzwierciedlenie w ogłaszanych rokrocznie 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 świadczenia emerytalnego, oprócz kwot zwaloryzowanych środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie ubezpieczonego, wpływa określone w tablicach GUS średnie dalsze trwanie życia wyrażone w miesiącach. Zwiększenie się tego wskaźnika może zatem 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.

Kierownictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystąpiło do ZUS o przekazanie wskazanych w interpelacji danych. Prezes zakładu poinformował, że nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby kobiet, którym odmówiono ponownego obliczenia emerytury na podstawie art. 26c ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z powodu braku subkonta.

Jak wskazałem wyżej, omawiany mechanizm stanie się mechanizmem powszechnym, obejmującym wszystkie kobiety urodzone po 31 grudnia 1968 r. Jego obowiązywanie jest uzasadnione i wynika z reformy emerytalnej, która wdrożyła zasadę podziału składki emerytalnej, a także korzystne, 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
Podsekretarz Stanu

zł w przypadku waloryzacji na koncie (I filar), a w przypadku waloryzacji wskaźnikiem subkonta osiąga wartość 2390,34 zł. Przekłada się to na niższy poziom emerytur osób posiadających subkonto w ZUS.

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/