

BEOS-791/25

Warszawa, 9 czerwca 2025 r.

Do druku nr 1317

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. ... 815-III.020.89.16.2025

Data wpływu ... 09.06.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk sejmowy nr 1317)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest niekorzystna sytuacja osób, którym, na podstawie art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ (dalej: u.e.ir.), pomniejszono podstawę obliczenia emerytur. Chodzi o sytuację osób:

- które miały ustalone prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego (prawo do tzw. wcześniejszej emerytury) na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 r.,
- które spełniły warunki nabycia prawa do emerytury na podstawie art. 24 u.e.ir. (tzw. zwykłej emerytury) po 31 grudnia 2012 r.,
- dla których podstawa obliczania „emerytur zwykłych” podlegała pomniejszeniu na podstawie przepisów, które weszły w życie 1 stycznia 2013 r.²

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że osoby, które zdecydowały się na skorzystanie z wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 r., podejmowały decyzję w czasie, gdy mechanizm pomniejszania podstawy emerytury zwykłej

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, ze zm. Art. 25 ust. 1b został wprowadzony ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637 oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 38) – ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2013 r.

² Zob. przypis 1 w zakresie, w jakim dotyczy ustawy z dnia 11 maja 2012 r.

o kwoty pobranych emerytur wcześniejszych nie obowiązywał. Zmiana u.e.ir., która weszła w życie 10 lipca 2020 r.³, stanowiła tylko częściowe rozwiązanie problemu – dotyczyła wyłącznie osób urodzonych w 1953 r. W ocenie Wnioskodawców nadal niekorzystna i niezgodna z konstytucyjną zasadą równości jest sytuacja osób objętych mechanizmem pomniejszania podstawy emerytury, które urodziły się w innym roku niż 1953, i które, w związku z odmiennymi dla nich kryteriami wiekowo-stażowymi dla różnych branż, skorzystały z prawa do emerytury wcześniejszej przed 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury zwykłej spełniły po 31 grudnia 2012 r.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada dodanie art. 194k w u.e.ir. Zgodnie z proponowanym art. 194k ust. 1 u.e.ir., mechanizm pomniejszania emerytury, wynikający z art. 25 ust. 1b u.e.ir., nie będzie miał zastosowania także do innego ubezpieczonego niż ubezpieczony urodzony w 1953 r., jeżeli miał on ustalone prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury, o której mowa w art. 24 u.e.ir. („emerytury zwykłej”), spełnił po 31 grudnia 2012 r., o ile wniosek o przyznanie tej emerytury zgłosił w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym spełnił te warunki, a jeżeli warunki te spełnił przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy – w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Zgodnie z proponowanym art. 194k ust. 2 u.e.ir., ponowne ustalenie wysokości emerytury bez uwzględnienia mechanizmu pomniejszania emerytury będzie miało zastosowanie także do innego ubezpieczonego niż ubezpieczony urodzony w 1953 r., jeżeli miał on ustalone prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury przyznanej na podstawie art. 24 u.e.ir. spełnił po 31 grudnia 2012 r. Zgodnie z art. 2 projektu postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury ubezpieczonych, których dotyczy proponowana regulacja, lub renty rodzinnej po tych ubezpieczonych z pominięciem przepisu art. 25 ust. 1b u.e.ir., wszczęte przez organ rentowy w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ lub przez sąd w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵ ulega zawieszeniu z mocy prawa z dniem wejścia w życie proponowanej ustawy do czasu wydania przez organ rentowy decyzji zgodnie z proponowanym art. 194k ust. 2 u.e.ir. Sąd lub organ rentowy z urzędu podejmie zawieszone postępowanie, jeśli organ rentowy podejmie decyzję o odmowie ponownego ustalenia wysokości emerytury

³ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1222).

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 572. Art. 145a k.p.a. przewiduje możliwość wznowienia postępowania, jeśli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568. Zgodnie z art. 401¹ k.p.c. można żądać wznowienia postępowania w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

zgodnie z art. 194k ust. 2 u.e.ir. Postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury zostanie umorzone z mocy prawa z dniem wydania przez organ rentowy decyzji zaspokajającej roszczenie w całości. W pozostałych przypadkach ponowne ustalenie wysokości emerytury na podstawie proponowanego art. 194k ust. 2 u.e.ir. nastąpi z urzędu po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie proponowanej ustawy. Zgodnie z art. 4 projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań. W ich ocenie problem można rozwiązać jedynie w drodze zmiany u.e.ir.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na charakter projektowanej zmiany, wynikającej z uwarunkowań o charakterze wewnątrz krajowym, dotyczących ponownego ustalenia wysokości emerytury dla określonych w projekcie ubezpieczonych, nie ma konieczności dokonania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Regulacja zawarta w art. 25 ust. 1b u.e.ir. była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16)⁶ Trybunał Konstytucyjny orzekł o zakresowej niekonstytucyjności art. 25 ust. 1b u.e.ir., przewidującego mechanizm potrącania sumy pobranych wcześniejszych emerytur przy obliczaniu wysokości emerytury powszechnej, wobec kobiet urodzonych w 1953 r., które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy. W następstwie tego wyroku przyjęto ustawę z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷ (dalej: nowelizacja z 2020 r.), która rozszerzyła krąg uprawnionych do ustalenia wysokości emerytury w wieku powszechnym bez zastosowania mechanizmu obniżenia podstawy obliczania świadczenia o wszystkie osoby z rocznika 1953 pobierające emeryturę w wieku wcześniejszym na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach, które nie nabyły jeszcze prawa do emerytury w wieku powszechnym przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b ustawy.

⁶ Wyrok TK z 6 III 2019 r., sygn. akt P 20/16, Dz. U. 2019 poz. 539.

⁷ Dz. U. poz. 1222.

Kolejnym wyrokiem TK dotyczącym tej regulacji był wyrok z 4 czerwca 2024 r., sygn. akt SK·140/20. W tym przypadku TK zbadał konstytucyjność art. 25 ust. 1b u.e.ir. w zakresie, w jakim dotyczy on wszystkich osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń wymienionych w tym przepisie przed 6 czerwca 2012 r. Trybunał uznał, że przepis ustawy jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Wyrok nie został urzędowo ogłoszony, a propozycje zawarte w przedłożonym projekcie stanowią realizację tego wyroku.

Przedmiotowa propozycja nowelizacji dotyczy analogicznego problemu prawnego, jaki istniał w odniesieniu do osób z rocznika 1953 pobierających emeryturę w wieku wcześniejszym na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach, które nie nabyły jeszcze prawa do emerytury w wieku powszechnym przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b ustawy. Usunięcie niekorzystnej regulacji w stosunku do tych osób nastąpiło w wyniku uchwalenia nowelizacji z 2020 r. W stosunku do pozostałych osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń wymienionych w tym przepisie przed 6 czerwca 2012 r., nadal obowiązuje niekorzystna regulacja w zakresie ustalania wysokości świadczeń emerytalnych. Taki stan prawny powoduje zróżnicowanie sytuacji prawnej osób uprawnionych do świadczenia emerytalnego i uregulowania w szczególny sposób praw osób urodzonych w 1953 r. na tle pozostałych, którzy skorzystali z prawa do wcześniejszej emerytury, a następnie zostali zaskoczeni niekorzystną dla nich zmianą przepisów, której skutków niepodobna było już uniknąć (wyrok TK z 4 czerwca 2024 r.). Nie budzi wątpliwości, że zróżnicowanie to, naruszające Konstytucję, powinno być usunięte. Regulacja prawna w tym zakresie powinna być kompleksowa i uwzględniać wszystkich ubezpieczonych będących w analogicznej sytuacji prawnej, a nie tylko tych urodzonych w danym okresie (jednego roku, jak jest obecnie). Z powyższych względów zakres podmiotowy ustawy jest zasadny.

Należy jednak wskazać, że ze względu na upływ czasu, niektórzy z uprawnionych nie skorzystają z rozwiązań zawartych w projekcie. Ponadto w projekcie przewidziano, że przepis art. 194i będzie stosowany także do ubezpieczonego innego niż urodzony w 1953 r., w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, a ma ona wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Powyższe terminy oznaczają, że potencjalni uprawnieni skorzystają z regulacji zawartych w ustawie po relatywnie długim czasie, a niektórzy z nich są osobami w podeszłym wieku.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że „niestety z powodu nieopublikowania wyroku w Dzienniku Ustaw nikt nie będzie mógł z niego skorzystać, dlatego też niezbędne jest wejście w życie niniejszego projektu ustawy, który ostatecznie rozwiąże wszystkie problemy spowodowane przez zmianę u.e.ir. z 2012 r. i zrealizuje nieopublikowany wyrok TK z dnia 4 czerwca 2024 r.”. Należy wskazać, że „brak urzędowego ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który został publicznie ogłoszony na sali rozpraw, nie stoi na przeszkodzie wykonaniu wyroku przez sądy w ramach paradygmatu sądowego stosowania prawa oraz związania sędziów mocą Konstytucji. Wykonanie wyroku Trybunału uzależnione jest wówczas m.in. od możliwości dokonania zgodnej z Konstytucją wykładni aktu normatywnego w ramach konkretnej sprawy oraz możliwości odmowy zastosowania niekonstytucyjnej normy ustawowej, która utraciła domniemanie zgodności

z Konstytucją, ale nadal przynależy do systemu prawnego (tzn. nie utraciła formalnie mocy obowiązującej wskutek derogacji, o której mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji)⁸.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁰.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projekt ustawy będzie oddziaływał na:

- osoby, które przeszły na wcześniejsze emerytury na podstawie art. 24 u.e.ir. przed wprowadzeniem ust. 1b do art. 25 i nie zostały objęte przepisami art. 194i -194j przy obliczaniu „emerytury zwykłej” – Zakład Ubezpieczeń Społecznych podał, że byłoby to co najwyżej niespełna 150 tys. osób¹¹,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS),
- sądy.

W uzasadnieniu Wnioskodawcy wskazują tylko pozytywne skutki społeczne nowelizacji. Powołują się na wcześniejsze wyliczenia ZUS (z 2020 r.) i podają, że zmiany obejmą jedynie ok. 120 tys. osób, dzięki czemu zostaną naprawione negatywne skutki regulacji z 2012 r. Generalnie można zgodzić się z argumentacją Wnioskodawców, że projekt przyniesie pozytywne skutki społeczne, należy je jednak rozpatrywać w kilku wymiarach.

Pierwszy dotyczy wskazanej grupy zainteresowanych świadczeniobiorców i będzie miał wymiar zarówno materialny, jak i niematerialny. W wyniku przyjęcia zaproponowanych zmian osoby te uzyskają możliwość przeliczenia i otrzymywania emerytury zwykłej na korzystniejszych warunkach niż obecnie, co będzie skutkować zwiększeniem tego świadczenia i wypłatą jednorazowo wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości. Według przywołanego szacunku ZUS przeciętna miesięczna podwyżka wyniosłaby 1 452 zł, a przeciętna kwota

⁸ K. Groszkowska, M. Ziółkowski, *Opinia prawna dotycząca wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) oraz z 4 czerwca 2024 r. (sygn. akt SK 140/20)*, opinia BEOS z 5 II 2025 r., BEOS-WPTK-82/25.

⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek)*, opinia BEOS z 14 V 2025 r., BEOS-WPEiM-789/25.

¹⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 14 V 2025 r., BEOS-WAPEiM-790/25.

¹¹ Szczegółowy opis szacunku i założeń przyjętych przez Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatycznych ZUS zawarto w materiale: „Szacunkowe skutki finansowe dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych proponowanej zmiany, która miałaby polegać na wprowadzeniu możliwości obliczania emerytur według nowych zasad bez pomniejszania podstawy obliczania emerytury o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych”,

https://www.senat.gov.pl/cfx/senat/userfiles/public/k11/petycje/2023-1/110623/odp_zus_19-11-2024_2.pdf [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 9 VI 2025 r.].

wyrównania prawie 79 400 zł, jeśli wyrównanie byłoby wypłacone w styczniu 2025 r. Przeciętna kwota wyrównania stanowiłaby zatem ok. 177% rocznych przychodów świadczeniobiorcy otrzymującego przeciętną emeryturę w 2024 r. Byłyby to zatem jednorazowe, ale znaczące kwoty dla beneficjentów proponowanych przepisów. Także podwyżka świadczenia wypłacanego comiesięcznie w stosunku do przeciętnej emerytury w 2024 r. byłaby znacząca, bo oznaczałaby wzrost o 38,9%. Oczywiście, w stosunku do konkretnych przypadków świadczeniobiorców/beneficjentów projektu relacje te kształtować się będą różnie, natomiast przytoczone porównania pokazują, że w przypadku przyjęcia projektowanych przepisów sytuacja materialna tej grupy emerytów poprawi się zauważalnie.

Wymiar niematerialny – dla zainteresowanych, ale również dla ogółu ubezpieczonych – wydaje się mieć jeszcze większe znaczenie, a jego skutki społeczne są nie do przecenienia.

Proponowane zmiany zwiększą zaufanie do systemu zabezpieczenia społecznego, gdyż wyeliminują niesprawiedliwe traktowanie niektórych osób korzystających z emerytur z FUS. Zaufanie do systemu emerytalno-rentowego osób podlegających temu ubezpieczeniu ma fundamentalne znaczenie. Zarówno składki, jak i świadczenia są gromadzone i wypłacane przez wiele lat. Jasne i sprawiedliwe kryteria oskładkowania, gromadzenia kapitału emerytalnego, jego waloryzacji i wypłacania świadczeń stanowią podstawę zaufania do tej formy zabezpieczenia na starość. Zmiana podstawowych zasad systemu w trakcie jego obowiązywania, kiedy skutki podjętych indywidualnie decyzji (na podstawie znanego prawa) są nieodwracalne, podważa zaufanie do systemu emerytalnego nie tylko osób bezpośrednio „poszkodowanych” takimi zmianami, ale wszystkich ubezpieczonych. Wyraźnie trzeba wskazać, że nowelizacja u.e.ir. w 2012 r. była niekorzystna dla osób, które wcześniej skorzystały z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę. Naprawianie błędów systemowych, jakkolwiek uzasadnione, nie powinno skutkować dodatkowymi obciążeniami dla ubezpieczonych korzystających ze swoich praw (zgodnie z obowiązującymi ówczesnie przepisami).

Społecznie wątpliwe jest również przyjmowanie rozwiązań zastosowanych w celu częściowego naprawiania błędów systemu emerytur z FUS w tym zakresie, czego efektem są przepisy art. 194i i 194j u.e.ir. (nowelizacja z 2020 r.). Brak kompleksowego rozwiązania problemu wszystkich osób, które skorzystały z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę przed dodaniem do ustawy art. 25 ust. 1b, tylko spotęgował poczucie niesprawiedliwego traktowania osób nie objętych działaniem art. 194i i 194j u.e.ir. Względy finansowe nie powinny prowadzić do dość dowolnego wyboru, które osoby mają prawo do innego/lepszego traktowania, a które nie.

Nie bez znaczenia dla odbioru społecznego proponowanej nowelizacji – co znalazło także wyraz w treści konsultacji społecznych tego projektu – jest stanowisko TK wyrażone w wyroku z 4 czerwca 2024 r. uznającego art. 25 ust. 1b u.e.ir., w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed 6 czerwca 2021 r., za niezgodny z Konstytucją (zob. pkt V opinii).

Konsultacje społeczne do opiniowanego projektu cieszyły się umiarkowanym, jak na wagę regulowanego zagadnienia, zainteresowaniem (zebrano kilkadziesiąt ankiet). Wszyscy biorący udział w konsultacjach pozytywnie odnieśli się do proponowanej zmiany ustawy, wskazując szczególnie na pozytywne skutki społeczne, jakie przyniosłoby zakończenie/całościowe rozwiązanie problemu emerytów korzystających z wcześniejszej emerytury, zaskoczonych negatywnie wprowadzeniem przepisu art. 25 ust. 1b u.e.ir.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazali w uzasadnieniu, że projektowana ustawa spowoduje przywrócenie określonej grupie emerytów pełnej podstawy obliczenia emerytury, która została pomniejszona w 2012 r. Oznacza to, że przeciętna miesięczna podwyżka dla emeryta wyniesie 1 452 zł, a przeciętna kwota wyrównania prawie 79 400 zł, przy założeniu, że wyrównanie zostałoby wypłacone w styczniu 2025 r. (patrz pkt. VI opinii). Wielkość grupy, której dotyczyłyby te dodatkowe świadczenia została oszacowana na ok. 120 tys. osób, a łączna wartość świadczeń związanych z projektem wyniosłyby 15 393,9 mln zł (w cenach stałych z 2019 r.) rozłożonych w okresie 10 lat. Populacja emerytów wzrosła w latach 2022-2023 o 126,4 tys. osób (1,8%) i liczy ogółem 7 266 367 osób¹². Zatem projekt będzie oddziaływał na 1,65% ogółu populacji emerytów.

Wysokość świadczeń, jakie otrzymują emeryci, wpływa na rozporządzalny dochód – w 2023 r. wyniósł on średnio 2 615,90 zł na osobę i był o 62,4 zł niższy od dochodu całej zbiorowości gospodarstw domowych w Polsce¹³. Przeciętny miesięczny dochód realny na 1 emeryta wzrósł o 4,3% r/r, przy wzroście 2,1% dla ogółu gospodarstw domowych.

Wielkość przeciętnego gospodarstwa domowego emerytów wynosi średnio 1,71 osoby i jest mniejsza niż dla ogółu gospodarstw (2,43 osób)¹⁴. Przeciętne miesięczne wydatki emerytów w 2023 r. wyniosły 1 748,14 zł na osobę (wzrost o 0,1% w stosunku do roku poprzedniego), natomiast wszystkich gospodarstw domowych 1 636,29 zł na osobę (spadek o 1,8%)¹⁵. Z analizy struktury wydatków wynika, że zdecydowaną większość budżetów emerytów pochłaniają towary i usługi konsumpcyjne (95,4%), z czego najwięcej żywność i napoje bezalkoholowe (29,4%) oraz koszty związane z użytkowaniem mieszkania (23%) (zob. Tabela 1).

¹² *Emerytury i renty w 2023 r.*, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/emerytury-i-renty-w-2023-r-,32,15.html>, s. 13.

¹³ Ibidem.

¹⁴ *Budżety gospodarstw domowych w 2023 r.*, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2023-roku-9,22.html>, s. 146.

¹⁵ *Emerytury i renty w 2023 r.*, op. cit.

Tabela 1. Przeciętne miesięczne wydatki na 1 osobę w gospodarstwach domowych emerytów w 2023 r.

GOSPODARSTWA DOMOWE EMERYTÓW	% WYDATKÓW
Towary i usługi konsumpcyjne, w tym:	95,4
• żywność i napoje bezalkoholowe	29,4
• napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, narkotyki	2,6
• odzież i obuwie	2,4
• użytkowanie mieszkania i nośniki energii	23
• wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego	4,4
• zdrowie, w tym:	8,0
○ wyroby farmaceutyczne	5,5
○ usługi ambulatoryjne i inne usługi związane ze zdrowiem	1,4
• transport	6,4
• łączność	3,9
• rekreacja i kultura	4,9
• edukacja	0,1
• restauracje i hotele	3,3
• pozostałe towary i usługi	6,0
• w tym higiena osobista	2,8
Wydatki pozostałe	4,6
• w tym dary przekazane innym gospodarstwom domowym	2,7

Źródło: Emerytury i renty w 2023 r., GUS, s. 82.

Warto zauważyć, że pomimo ograniczeń w konsumpcji emeryci są skłonni do dzielenia się swoimi dochodami, przekazując dary dla innych gospodarstw domowych (2,7%) w większym stopniu niż ogół społeczeństwa (2,1%). Emeryci angażują się również w pomoc mieszkańcom Ukrainy. W czwartym kwartale 2023 r. byli trzecią najliczniejszą (8,1%) grupą społeczno-ekonomiczną, która udzieliła tej pomocy, zaraz po pracujących na własny rachunek (11,9%) oraz pracownikach (10,2%)¹⁶.

Wysokość świadczenia emerytalnego należy odnieść do minimum egzystencji (zob. Tabela 2) oraz minimum socjalnego (zob. Tabela 3), aby ocenić jego wysokość. Minimum egzystencji określa poziom środków finansowych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz psychofizycznego rozwoju człowieka¹⁷. Oznacza zatem potrzeby, które muszą być bezwzględnie zaspokajane na bieżąco z dysponowanych zasobów finansowych.

¹⁶ *Budżety gospodarstw domowych w 2023 r., op. cit., s. 68.*

¹⁷ *Informacja o poziomie i strukturze minimum egzystencji w 2024 r.,* IPISS, https://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/2025/04/ME-dla-MRPIPS-2024-srednioroczne_03_04_25_nv.pdf, s. 1.

Tabela 2. Wartość minimum egzystencji (średniorocznie w 2024 r., w zł)

Wyszczególnienie	Gospodarstwa emeryckie*	
	1-osobowe (M + K)/2	2-osobowe (M + K)
Żywność	338,85	677,7
Mieszkanie:	429,41	609,92
• użytkowanie mieszkania i nośniki energii	402,36	573,74
• wyposażenie	27,05	36,18
Edukacja	0,00	0,00
Odzież i obuwie	37,05	69,04
Ochrona zdrowia	25,76	47,17
Higiena osobista	28,35	56,12
Pozostałe wydatki	42,97	73
Razem ME	902,39	1 532,95
ME na 1 osobę	902,39	766,48

* Symbole: M i K oznaczają odpowiednio mężczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: Informacja o poziomie i strukturze minimum egzystencji w 2024 r., IPISS, s. 1.

Podana wcześniej wysokość dochodu rozporządzalnego emerytów na osobę świadczy, że jest on zdecydowanie wyższy niż minimum egzystencji.

Minimum socjalne natomiast określa poziom potrzeb, które umożliwiają reprodukcję sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych¹⁸. Wysokość minimum socjalnego również nie przekracza wysokości dochodu pozostającego do dyspozycji emerytów w I kwartale 2024 r. (zob. Tabela 3).

Tabela 3. Minimum socjalne: dane za I kwartał 2024 r., w zł

Wyszczególnienie	Gospodarstwa emeryckie*	
	1-osobowe (M + K)/2	2-osobowe (M + K)
Żywność	437,23	874,47
Mieszkanie:	667,05	973,74
• użytkowanie i energia	571,10	856,49
• wyposażenie	95,95	117,25
Edukacja	0,00	0,00
Kultura i rekreacja	156,54	244,12
Odzież i obuwie	56,81	113,62
Ochrona zdrowia	120,46	235,13
Higiena osobista	47,35	91,26
Transport i łączność	131,97	223,95

¹⁸ IPISS, *Poziom i struktura minimum socjalnego w cenach z I kwartału 2024 r.*, s. 1.

Pozostałe wydatki	129,39	192,94
Razem MS	1 746,80	2 949,23
MS na 1 osobę	1 746,80	1 474,62

* Symbole: M i K oznaczają odpowiednio mężczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: Poziom i struktura minimum socjalnego w cenach z I kwartału 2024 r., IPISS, s. 1.

Mimo że dochód rozporządzalny emerytów przewyższa minimum egzystencji i minimum socjalne, to emeryci niejednoznacznie oceniają swoją sytuację materialną: w 2023 r. 42,6% uznało ją za dobrą (wzrost o 4,6 punktu proc.), 50,9% za przeciętną (spadek o 3,1 punktu proc.), a 6,5% za złą (spadek o 1,5 punktu proc.)¹⁹. Najwięcej trudności przysparza tej grupie społecznej wymiana zużytych mebli i wygoszpodarowanie środków finansowych na roczny wypoczynek (zob. Tabela 4).

Tabela 4. Trudności gospodarstw domowych emerytów w zaspokajaniu potrzeb w 2023 r.

Gospodarstwa domowe emerytów	% gospodarstw deklarujących brak możliwości realizacji danej potrzeby
Tygodniowy wypoczynek rodziny raz w roku	39,5
Jedzenie mięsa lub ryb co drugi dzień	6,5
Ogrzewanie mieszkania odpowiednio do potrzeb	7,2
Wymiana zużytych mebli	46,6

Źródło: Emerytury i renty w 2023 r., GUS, s. 86.

Emeryci odczuwają ubóstwo z różnych powodów. Najbardziej dotkliwe są wykluczenie transportowe, brak kompetencji potrzebnych w cyfrowej gospodarce oraz problemy zdrowotne²⁰. Średni dług emeryta wynosi 17,2 tys. zł i grupa ta ma spore problemy z terminowym regulowaniem zobowiązań finansowych, mimo waloryzacji i otrzymywania dodatkowych świadczeń (np. tzw. trzynasta i czternasta emerytura)²¹. Wysoki udział kosztów utrzymania w wydatkach emerytów, które dodatkowo rosną co roku, powoduje, że znaczna część tej grupy oszczędza na wydatkach, przede wszystkim na wyjściu do restauracji i kawiarni (60%), zakupie odzieży i butów (55%), wyjściu do kina, teatru, na koncerty (55%) oraz na zakupie mebli, sprzętu RTV i AGD (52%) – ten ostatni niedostatek potwierdza badanie GUS (zob. Tabela 4). W związku z powyższym emeryci planują jeszcze bardziej zredukować wydatki w najbliższym czasie, zważywszy na fakt, że 38% z nich nie posiada żadnych oszczędności.

¹⁹ Budżety gospodarstw domowych w 2023 r., op. cit., s. 62.

²⁰ Srebrząca się gospodarka Jak uwolnić potencjał seniorów?, Polski Instytut Ekonomiczny, „Policy Paper” 3/2021.

²¹ Seniorzy ograniczają wydatki, ale to nie pomaga w spłacie długów, Polski Instytut Ekonomiczny, 19 I 2023 r., <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2023/seniorzy-ograczaja-wydatki-ale-to-nie-pomaga-w-splacie-dlugow>.

Powyższe powody skłaniają część emerytów do poszukiwania możliwości zwiększenia swoich dochodów: 11,3% osiąga dodatkowy dochód z pracy najemnej, 1,3% z pracy na własny rachunek, a 1,2% z darów od osób prywatnych²².

Z szacunków wynika, że w pierwszym roku po wejściu projektu w życie grupa emerytów licząca ok. 120 tys. osób otrzyma łącznie 4 495,4 mln zł (w cenach stałych z 2019 r.), co wynika z wypłaty wyższych emerytur i kwoty wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości (3 380,4 mln zł). Natomiast w kolejnych latach wzrost świadczeń będzie wynikał już tylko z wypłaty wyższych emerytur. Przyjmując, że trudności emerytów powodowane są przede wszystkim brakiem realizacji potrzeb konsumpcyjnych (zob. Tabela 4), wzrost dodatkowych świadczeń wpłynąłby na zwiększenie popytu krajowego w sektorze gospodarstw domowych²³ o 0,22% w pierwszym roku po wejściu w życie projektu, a w każdym z kolejnych dziewięciu lat o 0,06%.

Łączne zadłużenie emerytów szacowane jest na 6,22 mld zł (średnio 17,2 tys. zł na jednego emeryta)²⁴. Zatem jeśli projekt wszedłby w życie, to grupa emerytów, na którą będzie oddziaływać proponowana ustawa, mogłaby spłacić całkowite zadłużenie w ciągu pół roku, o ile przeznaczy dodatkowe dochody tylko na ten cel.

W trakcie konsultacji społecznych zauważono, że dzięki dodatkowym środkom pieniężnym emeryci będą mogli korzystać w większym stopniu z różnego rodzaju usług: kosmetycznych, zdrowotnych, żywieniowych, kulturalnych, turystycznych i innych²⁵.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa. Z dokonanych szacunków wynika, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy wzrost wydatków na rzecz ok. 120 tys. uprawnionych wyniesie 4 495,4 mln zł (w cenach stałych z 2019 r.). Wzrost wydatków będzie wynikał z wypłaty wyższych emerytur i kwoty wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości (3 380,4 mln zł). W kolejnych latach obowiązywania ustawy wzrost wydatków wynikać będzie już tylko z wypłaty wyższych emerytur. Łączny koszt w okresie 10 lat wyniesie 15 393,9 mln zł²⁶.

Podane przez Wnioskodawców skutki finansowe wynikają z senackiego projektu ustawy z IX kadencji (druk 647 z 11 września 2020 r.), nad którym prace nie zakończyły się z uwagi na negatywne stanowisko rządu do projektu przedłożone komisji sejmowej²⁷.

²² *Emerytury i renty w 2023 r.*, op. cit., s. 80.

²³ Popyt krajowy w sektorze gospodarstw domowych (spożycie) wyniósł 2 060 282,4 mln zł w 2024 r. (Główny Urząd Statystyczny, „Biuletyn Statystyczny” nr 2/2025, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoleczo-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-22025_4_159.html).

²⁴ *Seniorzy ograniczają wydatki...*, op. cit.

²⁵ ID ankiety: 176581 i 176363.

²⁶ Zob. DSR, s. 5 i n. oraz uzasadnienie projektu s. 5.

²⁷ *Przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 647)*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/4762EA3732126AEEC125864C004D8F73/%24File/647-s.pdf>.

W podsumowaniu stwierdzono: „Mając na uwadze treść przywołanych wyżej orzeczeń Trybunału

Mając na uwadze, że projekt ma na celu zrealizowanie nieopublikowanego wyroku TK z 4 czerwca 2024 r. (zob. pkt V opinii), należy przypomnieć, iż dla potrzeb TK w tej sprawie została przygotowana opinia Ministra Pracy i Polityki Społecznej o skutkach orzeczenia wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej²⁸. Z przedstawionych w niej wyliczeń ZUS (uwzględniających wprowadzenie możliwości obliczania emerytur według nowych zasad bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych) wynikały wyższe skutki niż wskazane w projekcie senackim, które dotyczyły większej liczby osób. Powyższe wiązało się też z przyjęciem zaktualizowanych wskaźników makroekonomicznych, uwzględniających m.in. wyższą niż pierwotnie zakładana inflację.

Ostatnie wyliczenia ZUS w przedmiotowej sprawie, przygotowane pod koniec lipca 2024 r. na potrzeby Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz senackiej Komisji Petycji, udostępnione BEOS²⁹, zostały oszacowane w dwóch wariantach. W wariantcie I podstawa obliczenia emerytury miałyby być ustalana zgodnie z art. 25 u.e.ir. Skutki dotyczyłyby wówczas 199,8 tys. osób. Natomiast zwiększone wydatki FUS na emerytury z uwzględnieniem kwot zdyskontowanych inflacją na 2023 r. wyniosłyby w 2025 r. prawie 16,5 mld zł, a w okresie dziesięciu lat (2025-2034) ok. 61,3 mld zł. W wartościach nominalnych byłoby to odpowiednio: 18,0 mld zł i 73,8 mld zł (zob. Tabela 5).

Tabela 5. Osoby, które miały prawo do wcześniejszej emerytury przed 1 stycznia 2013 oraz data przyznania prawa do emerytury powszechnej przypada po 2012 r. (łącznie z kwotą wyrównań w 2025 r.)

Rok	Zwiększenie wydatków FUS na emerytury - kwoty nominalne		Zwiększenie wydatków FUS na emerytury - kwoty zdyskontowane inflacją na 2023 r. (ceny stałe z 2023 r.)	
	Wariant I	Wariant II	Wariant I	Wariant II
	w mln zł			
2025	18 018,00	4 767,00	16 452,80	4 352,90
2026	6 294,10	2 843,70	5 563,80	2 513,80
2027	6 354,60	2 881,30	5 480,20	2 484,80

Konstytucyjnego, uchwały Sądu Najwyższego oraz uwag Sądu Najwyższego do przygotowywanego projektu, a także ogólne zasady prawa ubezpieczeń społecznych, jak również przedstawione szacunkowe wyliczenia kosztów wprowadzenia zmian legislacyjnych proponowanych przez Senat RP, Rada Ministrów nie może pozytywnie odnieść się do senackiego projektu ustawy, a w konsekwencji negatywnie opiniuje senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych".

²⁸ SK 140/20 – opinia Ministra Pracy i Polityki Społecznej o skutkach orzeczenia wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, https://ipo.tri.bunal.gov.pl/ipo/dok?dok=62be6c67-4193-49f3-ae62-759a917fe0c2%2FSK_140_20_MRiPS_2023_06_30_ADO.pdf.

²⁹ https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k11/petycje/2023-1/110623/odp_zus_19-11-2024_2.pdf.

2028	6 350,20	2 889,50	5 342,80	2 431,10
2029	6 321,40	2 886,40	5 188,90	2 369,30
2030	6 273,70	2 874,50	5 024,20	2 302,00
2031	6 205,90	2 853,10	4 848,60	2 229,10
2032	6 115,20	2 820,80	4 661,30	2 150,10
2033	6 000,10	2 776,70	4 462,00	2 064,90
2034	5 860,20	2 720,40	4 251,60	1 973,70
RAZEM	73 793,40	30 313,40	61 276,20	24 871,70

Źródło: dane ZUS, <https://www.senat.gov.pl/qfx/senat/userfiles/public/k11/petycje/2023-1/110623/odp.zus.19-11-2024.2.pdf>.

W wariantcie II w podstawie obliczenia emerytury nie byłyby uwzględnione waloryzacje roczne kapitału początkowego i składek na koncie i subkoncie ubezpieczonego w okresie pobierania wcześniejszej emerytury do momentu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego obowiązującego daną osobę. Wówczas skutki dotyczyłyby 119,1 tys. osób. Natomiast zwiększone wydatki FUS na emerytury z uwzględnieniem kwot zdyskontowanych inflacją na 2023 r. wyniosłyby w roku 2025 ok. 4,4 mld zł, a w okresie dziesięciu lat (2025-2034) ok. 24,9 mld zł. W wartościach nominalnych byłoby to odpowiednio 4,8 mld zł i 30,3 mld zł (zob. Tabela 5)³⁰.

Dla 2025 r. może to też oznaczać konieczność zwiększenia dotacji budżetowej w przypadku wariantu I o ok. 22%, w przypadku wariantu II o prawie 6%³¹.

Ponieważ projektowana ustawa wchodziłaby w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, a także zważywszy na to, że ponowne ustalenie wysokości emerytury na podstawie art. 194k ust. 1 następowałoby z urzędu po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, skutki dla poszczególnych lat przedstawiane w Tabeli 5 ulegną modyfikacji. Niemniej jednak ich największe wartości pojawią się w pierwszym roku obowiązywania ustawy z uwagi na wypłaty wyrównań za cały okres, w którym świadczenie wypłacane było w niższej wysokości³². Wówczas też możliwe będą zwiększone wpływy do budżetu z podatku PIT uiszczanego przez ZUS

³⁰ W powyższych szacunkach ZUS przyjęto, że przeliczenie emerytur dla osób, które kiedykolwiek wystąpiły o emeryturę powszechną oraz wypłata wyrównań nastąpiłaby w styczniu 2025 r. Natomiast dla osób, które dotychczas nie wystąpiły o przyznanie emerytury powszechnej, emerytura ta obliczana byłaby bez pomniejszania o kwoty pobranych emerytur wcześniejszych.

Emerytura wg nowych zasad byłaby obliczona na moment ustalenia prawa do tej emerytury. Obliczenie emerytury powszechnej nastąpiłoby w styczniu 2025 r. (w szczególności dla średniego dalszego trwania życia dla wieku, który osoby te osiągną w styczniu 2025 r.) i przy uwzględnieniu prawdopodobieństwa zgonu z prognozy demograficznej przygotowanej w 2023 r. przez Ministerstwo Finansów dla potrzeb długoterminowych założeń makroekonomicznych i średniego dalszego trwania życia z Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (Monitor Polski z 27 marca 2024 r. poz. 234) – wyłącznie dla osób, które dotychczas nie wystąpiły o emeryturę powszechną, jak również waloryzację świadczeń – wskaźniki waloryzacji świadczeń obliczone na podstawie *Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – maj 2024 r.*

³¹ Dotacja budżetowa na 2025 r. dla FUS została zaplanowana na kwotę 81 371 mln zł. Wyliczenia dokonano przyjmując odpowiednio kwoty nominalne: 118 018 mln zł (w wariantcie I) i 4 767 mln zł (w wariantcie II). Przy kwotach zdyskontowanych inflacją wynoszących 16 452,8 mln zł (w wariantcie I) i 4 352,9 mln zł (w wariantcie II) byłoby to zwiększenie dotacji odpowiednio o: 20,2% i 5,3%.

³² Szerzej na ten temat w informacji ZUS z 2024 r.

za emeryta lub niższe wydatki na świadczenia zależne od przychodu lub dochodu emeryta. Należy też zauważyć, że przytaczane w tabeli kwoty ulegną jeszcze zmianie w sytuacji, jeśli zmienne makroekonomiczne (np. średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów czy wskaźnika przeciętnego wynagrodzenia) w 2025 r. i w latach kolejnych będą kształtowały się odmiennie niż założono w przyjętych przez ZUS szacunkach³³. Obecnie policzenie tych zmian nie jest możliwe z uwagi na brak danych szczegółowych.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych uczestnicy wskazali m.in., że projekt zawiera opis niezaktualizowanych skutków finansowych ustawy (dane z 2019 r.³⁴). Wskazano również, że uchwalenie projektu odciąży ZUS i sądy wszystkich instancji i spowoduje obniżenie kosztów postępowań sądowych z udziałem ZUS, a co za tym idzie, obniży koszty ZUS i koszty sądowe, pokrywane z Budżetu Państwa³⁵. Uczestnicy konsultacji zauważają, że przy ocenie finansowych skutków regulacji, od kosztów, wynikających z przeliczenia emerytur, należy odjąć koszt wszystkich świadczeń, zależnych od przychodu/dochodu emeryta, do których straci on prawo po uzyskaniu wyższej emerytury³⁶ oraz że państwo „zaoszczędzi” środki z budżetu, gdyż część pokrzywdzonych niekonstytucyjnymi przepisami emerytów umarła i jeszcze umrze, zanim wreszcie sprawiedliwości stanie się zadość i otrzymają należne im podwyżki i wyrównania. Tak więc w interesie pozyskania oszczędności budżetowych jest przeciąganie prac nad zmianą przepisów w nieskończoność³⁷.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

W projekcie nie przewidziano wprowadzenia nowych obciążeń administracyjnych w zakresie skutków gospodarczych, jednakże na Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma zostać nałożony obowiązek ustalenia ponownie

³³ Przykładowo w ustawie budżetowej na 2025 r. w art. 18 przyjmuje się, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów wyniesie w 2025 r. 5,3%, podczas gdy w informacji ZUS z lipca 2024 r. zakładano ten wskaźnik na 2025 r. w wysokości 4,4%. Warto też dodać, iż ZUS w swoich wyliczeniach zakłada, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych emerytów i rencistów jest o 0,3 pkt. proc. wyższy niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (CPI). Z założeń do budżetu na 2026 r. wynika, że CPI wyniesie w 2025 r. 4,5% a 2026 r. 3,8%. Jednocześnie z projekcji NBP (z marca br.) są to następujące wskaźniki 4,9% i 3,4%. Zob. *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – maj 2025 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 6 V 2025 r. oraz *Projekcja inflacji i PKB – marzec 2025*, NBP, <https://nbp.pl/projekcja-inflacji-i-pkb-marzec-2025/>.

³⁴ ID ankiety: 175694 i 175695.

³⁵ ID ankiety: 176367.

³⁶ ID ankiety: 176364.

³⁷ ID ankiety: 175697.

kwoty przyznanej emerytury. Przyjęcie projektu powinno skutkować brakiem wnoszenia do sądów roszczeń z tego tytułu.

Dokonywane z urzędu ponowne przeliczenie kwoty przyznanej emerytury oraz wypłata wyrównania stanowi dodatkowe obciążenie administracyjne dla ZUS. Może ono dotyczyć od 119,1 tys. (wariant II) do 199,8 tys. emerytów (wariant I) i wymagać dodatkowego zaangażowania tak systemu informatycznego, jak i pracowników ZUS, m.in. z uwagi na postępowania odwoławcze. Z uzyskanej w ZUS informacji wynika, iż czas obsługi jednego wniosku wymaga średnio od ok. 60 do 90 minut, a stawki roboczogodziny zależą od tego, czy wniosek jest rozpatrywany z urzędu czy na wniosek emeryta. Przy wniosku rozpatrywanym z urzędu stawki wynoszą od 59,35 zł do 89,03 zł. Uwzględnivszy powyższe, koszty administracyjne (z pominięciem kwestii technicznych, takich jak modernizacja systemu informatycznego) można szacować w przypadku 119,1 tys. wniosków na ok. 7,1-10,6 mln zł, zaś dla 199,8 tys. wniosków na ok. 11,9-17,9 mln zł (zob. Tabela 6).

Tabela 6. Koszty administracyjne rozpatrzenia wniosku

stawki roboczogodziny (w zł)		koszt dla 119,1 tys. wniosków (w tys. zł)		koszt dla 199,8 tys. wniosków (w tys. zł)	
		1 roboczo- godz.	1,5 roboczo- godz.	1 roboczo- godz.	1,5 roboczo- godz.
59,35	89,03	7 069	10 603	11 858	17 788

Źródło: Zestawienie własne na podstawie informacji uzyskanych od ZUS³⁸

Pokrycie tych kosztów może wymagać zmian w planie finansowym ZUS lub znaleźć odzwierciedlenie w minimalnie wyższym odpisie na działalność ZUS³⁹.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje nowelizację zasad obliczania emerytury emerytów urodzonych w roku innym niż 1953 r., którym na podstawie art. 25 ust. 1b tej ustawy pomniejszono podstawę obliczenia emerytury. Zaproponowane rozwiązania mają na celu usunięcie zróżnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych do świadczenia urodzonych w 1953 r. i pozostałych osób, które skorzystały z prawa do wcześniejszej emerytury. Stanowią one realizację wyroku TK z 4 czerwca 2024 r. o sygn. akt SK 140/20.

³⁸ Sygn. pisma z dnia 23 grudnia 2024 r. 991100.0230.122.2024.

³⁹ W ustawie budżetowej na 2025 r. zaplanowano odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność ZUS w kwocie 6 263,1 mln zł. Tym samym powyżej wskazane koszty administracyjne stanowiłyby nie więcej niż 0,3% tego odpisu.

2. Skutki społeczne: Projekt może wywołać pozytywne skutki społeczne, mimo zwiększenia obciążeń finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stosowanie jasnych i przewidywalnych zasad w systemie ubezpieczeń społecznych jest podstawą zaufania społeczeństwa do systemu obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowego.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa będzie dotyczyć grupy 120 tys. emerytów i spowoduje, że przeciętna miesięczna podwyżka dla emerytów wyniesie 1 452 zł, a przeciętna kwota wyrównania prawie 79 400 zł. Emeryci objęci projektem mogą przeznaczyć te dodatkowe kwoty na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych, co przyczyni się do wzrostu popytu krajowego w sektorze gospodarstw domowych o 0,22% w pierwszym roku oraz o 0,06% w każdym z kolejnych dziewięciu lat. Natomiast jeśli zdecydowaliby się przeznaczyć dodatkowe świadczenie na spłatę zadłużenia, to cel ten osiągnęliby w ciągu połowy roku.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja będzie generować skutki finansowe wyższe niż wskazane w projekcie. Będą one najwyższe w pierwszym roku obowiązywania ustawy, a w kolejnych latach będą zmniejszać się m.in. z uwagi na brak konieczności wypłaty wyrównań i z powodu założenia stosunkowo niewielkiej inflacji.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Magdalena Szczepańska, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/