



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-35/20

PS-173-206/20
17. 03. 2020

Warszawa, dnia **13** marca 2020 r.

Do druku nr 247

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 stycznia 2020 r., SPS-WP-173-21/20 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U. z 2019r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.*

Z poważaniem

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





BSA III-021-35/20

**Uwagi Sądu Najwyższego
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z
Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu
funduszy emerytalnych**

(druk Sejmu RP IX kadencji: nr 247)

Opiniowany projekt zakłada wprowadzenie do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 53 ze zm., dalej jako „ustawa emerytalna”) możliwości nabycia prawa do emerytury przez kobiety po osiągnięciu wieku 55 lat oraz posiadaniu 35 lat okresów składkowych i nieskładkowych, a w przypadku mężczyzn osiągnięcia 60 roku życia oraz 40 lat składkowych i nieskładkowych (art. 1 pkt 1 pkt. b projektu). Emerytura nabyta w taki sposób byłaby zrównana z emeryturą w powszechnym wieku emerytalnym poprzez gwarancję podwyższenia świadczenia do kwoty najniższej emerytury (art. 1 pkt 2 projektu) oraz brak zawieszenia prawa do świadczenia w sytuacji osiągania przychodów z pracy zarobkowej (art. 1 pkt 3 projektu).

1. Obecnie jedynym warunkiem nabycia prawa do emerytury dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1949 r. jest osiągnięcie wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Legitymowanie się odpowiednim stażem dla wskazanych osób ma znaczenie jedynie przy nabyciu gwarancji najniższej emerytury (art. 87 ust. 1 ustawy emerytalnej). Proponowane rozwiązanie wprowadzi możliwość nabycia emerytury w niższym wieku, ale przy spełnieniu warunku stażu ubezpieczeniowego. Z projektu wynika wprost, że nowe świadczenie będzie korzystało z gwarancji podwyższenia emerytury do wysokości najniższej emerytury (projektowany art. 87 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy emerytalnej [w projekcie pkt 4 zapisano jako ustęp 4, lecz jest to zapewne omyłką pisarską]), a ponadto nie będzie zawieszane bez względu na wysokość dodatkowego zarobku (projektowany art. 103 ust. 2). W ten sposób emerytura wynikająca z projektowanego art. 24 ust. 1a ustawy emerytalnej, przy istnieniu różnic parametrycznych, będzie tożsama konstrukcyjnie z emeryturami z art. 24 ust. 1 oraz z art. 27 ustawy emerytalnej. Innymi słowy do dotychczas istniejących w systemie emerytalnym dwóch

emerytur powszechnych: z art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. oraz z art. 27 tej ustawy dla ubezpieczonych urodzonych do tej daty, zostanie dodana emerytura powszechna dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1949 r., której warunkami nabycia będzie osiągnięcie wieku oraz spełnienie warunku stażu.

2. Warto zauważyć, że prawo do nowej emerytury będzie powstawało z dniem spełnienia warunków wymaganych do jego nabycia (art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej). Z tego powodu osoby posiadające wymagany staż i wiek, niezależnie od woli skorzystania z takiej emerytury będą objęte wprowadzoną od grudnia 2017 r. dyspozycją z art. 57 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej, zgodnie z którą rentę z tytułu niezdolności do pracy mogą nabyć wyłącznie osoby, które nie mają ustalonego ani nabytego prawa do emerytury. Aktualnie dla osób posiadających tak pokaźny staż, nabycie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy przed 60/65 rokiem życia wiąże się częstokroć z otrzymywaniem wyższego świadczenia z uwagi na gwarancję wyrażoną w art. 24a ust. 6 ustawy emerytalnej. Zgodnie z tym przepisem emerytura ustalona z urzędu nie może być niższa niż dotychczasowa renta z tytułu niezdolności do pracy. W 2018 r. kobiety w wieku 55-59 lat oraz mężczyźni w wieku 60-64 lata zarówno w grupie nowych świadczeniobiorców jak również w ogóle rencistów stanowili jedną trzecią (dane za: ZUS, *Emerytury i renty przyznane w 2018 r.*, Warszawa 2019, s. 9, <https://www.zus.pl/documents/10182/39573/Emerytury+i+renty+przyznane+w+2018+r..pdf/40c5580d-5b5a-3860-dba0-383d7765ada0>). Jednocześnie 16,5% kobiet oraz 19,9% mężczyzn, którym przyznano w 2018 r. renty z tytułu niezdolności do pracy posiadało staż umożliwiający nabycie prawa do proponowanej emerytury (tamże, s. 16). Korelacja między stażem a wiekiem nie została umieszczona w przywołanym dokumencie ZUS, ale bez wysokiego ryzyka błędu można założyć, że przytłaczająca większość osób, które nabywając prawo do renty spełniały warunek stażu uprawniającego do nabycia projektowanej emerytury, spełniłyby również warunek wieku. Konsekwencją zmiany będzie zatem ograniczenie liczby przyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy o ok. 15-20%. Proponowana w projekcie emerytura „stażowa” dla takich osób będzie z reguły niższa, niż gdyby osoba do niej uprawniona w okresie poprzedzającym osiągnięcie 60/65 roku życia miała prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, zamienione po osiągnięciu wymienionego wieku na emeryturę. Taki wniosek jest konsekwencją faktu, że w formule wymiaru proponowanej emerytury uwzględniony zostanie niekorzystny – niższy wiek przejścia na emeryturę oraz mniejsza wartość aktywów emerytalnych, które nawet w razie braku wpłat nowych składek po przyznaniu renty, do czasu osiągnięcia 60/65 roku życia byłyby waloryzowane (np. skumulowana waloryzacja konta emerytalnego w ZUS po

uwzględnieniu inflacji za lata 2015-2019 wyniosła 30,35%), zaś w porównaniu z wymiarem renty z tytułu niezdolności do pracy nie uwzględni się okresów nieskładkowych oraz na ogół korzystniejszego sposobu ustalania podstawy wymiaru renty.

Paradoksalnie osoba całkowicie bądź częściowo niezdolna do pracy, która będzie chciała skorzystać z prawa do renty po osiągnięciu 55/60 roku życia i posiada 35/40-letni staż, będzie częstokroć w gorszej sytuacji niż osoba posiadająca nieco niższy staż. Pierwszej z nich świadczenie zostanie od razu obliczone jako emerytura w systemie zdefiniowanej składki, premiującym przede wszystkim jak najpóźniejsze korzystanie z uprawnień, natomiast osobie bez odpowiedniego stażu, do dnia osiągnięcia 60/65 roku życia zostanie ustalona renta w systemie zdefiniowanego świadczenia „niepiętnującym” za wcześniejszą wypłatę.

3. Wprowadzenie nowego świadczenia będzie wymagało również rozstrzygnięcia o ewentualnym stosowaniu ochrony przed wypowiedzeniem stosunku pracy w wieku przedemerytalnym z art. 39 kodeksu pracy. W wyroku z dnia 28 marca 2002 r., I PKN 141/01 (OSNP z 2004 r. nr 05 poz. 86) Sąd Najwyższy stwierdził, że ochrona przewidziana we wskazanym przepisie prawa pracy dotyczy pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, którym brakuje nie więcej niż 2 lata do osiągnięcia ustawowo obniżonego wieku emerytalnego, jeżeli dalszy okres zatrudnienia umożliwia im uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem niższego wieku emerytalnego. Podobnie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2005 r., I PK 348/04 (OSNP z 2004 r. nr. 24 poz. 417) rozstrzygnięto o stosowaniu ochrony z art. 39 k.p. względem emerytury górniczej nabywanej na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy emerytalnej, której warunkiem nabycia było osiągnięcie określonego wieku, stażu składającego się z okresów składkowych w tym pracy górniczej oraz okresów nieskładkowych (odpowiednikiem tego przepisu jest obecnie obowiązujący art. 50a ust. 1 ustawy emerytalnej). Jednocześnie w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r., II PK 159/05 (OSNP z 2007 r. nr 1-2 poz. 3) Sąd stwierdził, że ochrona wynikająca z art. 72 § 3 w związku z art. 72 § 2 k.p. nie dotyczy nabycia prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 29 ustawy emerytalnej. W wyroku z dnia 10 października 2018 r., II PK 161/17 (niepublikowany) potwierdzono, że do objęcia zakazem z art. 39 k.p. nie jest wymagane, aby pracownik posiadał okres ubezpieczenia niezbędny do uzyskania prawa do emerytury już na 4 lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego; lecz wystarczy taki okres, że po doliczeniu do niego dalszych 4 lat pracy, w dniu osiągnięcia wieku emerytalnego łączny okres zatrudnienia wystarczy do nabycia uprawnień emerytalnych. Ochrona ta nie przysługuje natomiast w przypadku, gdy składnikiem nabycia prawa do emerytury jest wniosek ubezpieczonego, jak ma to miejsce na przykład przy przejściu na wcześniejszą emeryturę na

podstawie art. 29 ustawy emerytalnej, lub wówczas, gdy prawo do emerytury nie jest związane z osiągnięciem określonego wieku, ale wyłącznie z wypracowaniem stażu ubezpieczeniowego uprawniającego do emerytury. Elementy konstrukcyjne świadczenia proponowanego w projekcie ustawy wskazują, że nie będzie ona emeryturą wcześniejszą, a zatem zakaz wypowiedzenia stosunku pracy będzie obejmował jego potencjalnych beneficjentów.

4. Obydwie emerytury z projektowanej art. 24 ustawy emerytalnej będą różniły się nie tylko stosowaniem stażu jako warunku nabycia prawa, lecz także stosowaniem art. 26 ust. 6 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, do ustalenia wysokości emerytury w systemie zdefiniowanej składki, stosuje się tablice trwania życia obowiązujące w dniu, w którym ubezpieczony osiągnął wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ze względu na odwołanie w przepisie do konkretnego wieku, art. 26 ust. 6 ustawy emerytalnej nie będzie miał zastosowania do osób, które osiągną wiek emerytalny 55/60 lat. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy wprowadzającej przytoczony przepis, art. 26 ust. 6 ustawy emerytalnej został wprowadzony w celu zwiększania zachęt do przedłużania aktywności zawodowej (druk sejmowy nr 2651, archiwum Sejmu VII kadencji, s. 8-9). Projektodawcy argumentowali, że wobec wydłużania się długości trwania życia, stosowanie zgodnie z art. 26 ust. 1 i 5 ustawy emerytalnej tablic [średniego dalszego] trwania życia z chwili przejścia na emeryturę, dla ubezpieczonego planującego dalszą aktywność zawodową oznaczało niepewność jej wysokości. Należy ponadto zauważyć, że w momencie zaproponowania dodania art. 26 ust. 6 ustawy emerytalnej (maj 2014 r.) wiek emerytalny ulegał stopniowemu wydłużaniu i wyrównywaniu do 67 (od stycznia 2013 r., od czego odstąpiono w październiku 2017 r.). Wpisanie do przepisu wartości liczbowych było zatem również łagodzeniem skutków podniesienia wieku emerytalnego. W międzyczasie odstąpiono od procesu wyrównywania i podwyższenia wieku emerytalnego, zaś opiniowany projekt jest propozycją przyjęcia kursu przeciwnego. Chociaż brak stosowania archiwalnych tablic średniego trwania życia z momentu nabycia prawa do proponowanej emerytury będzie spójny z istotą formuły zdefiniowanej składki, która miała uwzględniać rzeczywisty czynnik demograficzny, to jednocześnie beneficjenci nowego świadczenia będą traktowani inaczej niż osoby nabywające emeryturę po osiągnięciu wieku 60/65. Można stwierdzić, że projektodawcy nie przewidzieli skorzystania z istniejącego już w ustawie bodźca do przedłużenia aktywności zawodowej.
5. Staż uwzględniany przy proponowanej emeryturze ma składać się z okresów składkowych oraz okresów nieskładkowych. Okresy składkowe, zgodnie z art. 6 ustawy emerytalnej to przede wszystkim okresy ubezpieczenia, do których oprócz tytułów związanych z wykonywaniem pracy

(np. pracownik, zleceniobiorca, duchowny, poseł, prowadzący pozarolniczą działalność jako przedsiębiorca) zalicza się tytuły, w czasie trwania których, praca najemna nie musi bądź nie jest wykonywana (np. urlop wychowawczy, pobieranie zasiłków z tytułu rodzicielstwa, świadczeń socjalnych czy prowadzenie pozarolniczej działalności jako komandytariusz). Okresy nieskładkowe z art. 7 ustawy emerytalnej to przede wszystkim okresy przejściowej niezdolności do pracy, z tytułu których wypłacono odpowiednie świadczenia oraz okres nauki w szkole wyższej. Kryterium przyporządkowania danej sytuacji do okresów składkowych bądź okresów nieskładkowych nie odnosi się do faktycznego świadczenia pracy. Ponadto warto zauważyć, że od 30 listopada 1995 r. praca na podstawie umowy zlecenia w okresie kontynuowania nauki do ukończenia 26 roku życia nie stanowi tytułu ubezpieczeniowego. Z tego powodu osoby faktycznie wykonujące pracę w czasie studiów, okres ten mogą mieć zaliczony do stażu ubezpieczeniowego wyłącznie jako okres nieskładkowy pod warunkiem ukończenia studiów. Z raportu „Student w pracy 2016” firmy Job Square (<https://docplayer.pl/25351617-Student-w-pracy-2016-raport-badawczy.html>) wynika, że 60% studentów łączy naukę z pracą, przy czym ponad połowa z nich zatrudnienia jest na podstawie umów nieskutkujących powstaniem stosunku ubezpieczenia (można zakładać, że w okresach dekoniumktury ten odsetek jeszcze wzrasta). Nie istnieje sposób wyselekcjonowania spośród wszystkich studiujących od 1995 r. osób, których praca nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu z uwagi na przytoczone zwolnienie z obowiązku. W ten sposób ustalając strukturę stażu jako warunku nabycia prawa, można pominąć fakt wykonywania w młodości pracy przez znaczną grupę ubezpieczonych, która łączyła tę pracę ze studiami, bądź uwzględnić okres studiów jako taki, niezależnie od podejmowania zatrudnienia. Decyzja w tej sprawie nie jest uwarunkowana przepisami prawnymi wyższego rzędu, jednak warto ponownie podkreślić, że rozstrzygnięcie w temacie uwzględniania okresów nieskładkowych w perspektywie polskiej specyfiki, nie oznacza rozstrzygnięcia w kwestii dowartościowania okresów, w których świadczone bądź nie świadczone pracy zarobkowej. Z perspektywy judykatury można ponadto stwierdzić, że wykorzystanie w projekcie istniejącej już uprzednio systematyki stażu (okresy składkowe i nieskładkowe) oznacza możliwość wykorzystywania dotychczasowego dorobku orzeczniczego, co przełoży się na czytelność proponowanych norm.

6. System zdefiniowanej składki jako metoda obliczania świadczenia, został wprowadzony dla osób urodzonych po 31 grudnia 1949 r. Z założenia miał nie oferować możliwości wczesnego przejścia na emeryturę. Emerytury górnicze oraz przywileje, które uległy wygaszeniu w pierwszej dekadzie funkcjonowania reformy emerytalnej były niemal bez wyjątku powiązane z obliczaniem

świadczenia w systemie zdefiniowanego świadczenia. Wprowadzenie nowego świadczenia o charakterze powszechnym będzie oznaczało odstępianie od kilku podstawowych założeń reformy emerytalnej z 1999 r., wśród których wymieniano wygaszenie przywilejów emerytalnych oraz podniesienie rzeczywistego wieku emerytalnego. Emerytura w systemie zdefiniowanej składki stanowi iloraz aktywów emerytalnych zgromadzonych w toku aktywności zawodowej oraz wyrażonej w miesiącach średniej dalszej długości trwania życia. Taki sposób obliczania świadczenia faworyzuje odłożenie w czasie decyzji o przejściu na emeryturę po pierwsze ze względu na przypisywanie nowych składek, po drugie waloryzowanie bardzo korzystnym współczynnikiem zgromadzonych aktywów wyłącznie do momentu realizacji prawa do emerytury (np. za 2018 r. waloryzacja konta w ZUS wyniosła 9,2% w porównaniu do 2,12%, o które zwaloryzowano za ten sam okres emerytury i renty). Po trzecie odłożenie w czasie przejścia na emeryturę oznacza również zmniejszenie się mianownika „ułamka emerytalnego” wraz ze zmniejszaniem się statystycznej liczby miesięcy pozostałych do przeżycia.

Konsekwencją wprowadzenia proponowanego rozwiązania będzie relatywnie niska wysokość świadczeń nabywanych na podstawie nowych przepisów. W tabeli umieszczono informację, o jaki odsetek dla poszczególnych roczników emerytura pobierana od 55/60 roku życia byłaby niższa od emerytury pobieranej od wieku 60/65 lat, gdyby proponowane rozwiązanie istniało już od dekady:

Rok osiągnięcia wieku emerytalnego (60/65):	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
O jaki odsetek emerytura pobierana od 55 roku życia byłaby niższa niż pobierana od 60 roku życia (kobiety):	-45,48%	-44,09%	-42,77%	-38,40%	-31,69%	-26,94%	-29,48%	-30,08%	-33,04%	-36,60%
O jaki odsetek emerytura pobierana od 60 roku życia byłaby niższa niż pobierana od 65 roku życia (mężczyźni):	-46,32%	-44,96%	-43,65%	-39,38%	-32,79%	-27,99%	-30,58%	-31,15%	-34,15%	-37,63%

W obliczeniach przyjęto, że dana osoba korzysta z uprawnienia bezzwłocznie po nabyciu do niego prawa w dniu 1 czerwca danego roku (po waloryzacji rocznej konta i ogłoszeniu tablic długości trwania życia), a także uwzględniono dwa spośród trzech czynników negatywnie wpływających na wysokość emerytur w systemie zdefiniowanej składki tj. większą przewidywaną średnią dalszą długość trwania życia w wieku 55/60 (zgodnie z aktualną treścią projektu, jak opisano to w pkt. 4 opinii - nie zastosowano art. 26 ust. 6 ustawy emerytalnej) oraz brak pięciu rocznych waloryzacji konta indywidualnego (w obliczeniach przyjęto uproszczenie, że całość aktywów emerytalnych ubezpieczonego znajduje się na koncie emerytalnym w ZUS - bez

subkonta i OFE). W celu uniknięcia przyjmowania błędnych założeń ekonomiczno-demograficznych, symulację spadku wysokości emerytur przyznawanych w wieku 55/60 lat względem emerytur w wieku 60/65 przeprowadzono na podstawie danych historycznych. Uśredniona wartość z tabeli (-35,86% dla kobiet oraz -36,86% dla mężczyzn) jest minimalnym spadkiem wartości emerytur – kompletnym tylko dla osób, które od 55/60 roku życia nie pracowałyby zawodowo (o takich osobach mowa na wstępie uzasadnienia projektu). W rzeczywistości emerytury „stażowe” będą jeszcze niższe, ponieważ w okresie pięciu lat najprawdopodobniej nie będą również wpłacane nowe składki. Taki wniosek jest oparty na dotychczasowych danych: w grudniu 2018 r. ubezpieczeniu emerytalnemu podlegało bowiem niecałe pół miliona spośród 5,6 miliona emerytów, co stanowi niecałe 9% ogółu emerytów, podczas gdy kolejne 250 tys. (4,5%) pracujących emerytów korzystało ze zwolnień z obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowego (por: ZUS, Pracujący emeryci XII 2018, <https://www.zus.pl/documents/10182/2422424/Pracuj%C4%85cy+emeryci+raport.pdf/1e3bd82c-988c-83e4-bf8e-d60f2447d28f>).

7. Nie jest jasne, z jakich powodów ubezpieczony korzystający z nowego świadczenia byłby zobligowany do złożenia wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa (projektowany art. 24 ust 1b ustawy emerytalnej). Dotychczas taka dyspozycja dotyczyła jedynie osób, które w toku wygaszania poszczególnych przywilejów emerytalnych, do których stosowano system zdefiniowanego świadczenia, spełniły przesłanki od ich nabycia (art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 183, a także art. 184 – jedynym, z którego przywilej był obliczany w systemie zdefiniowanej składki). Środki zgromadzone w OFE są integralnym elementem systemu zdefiniowanej składki, a zatem powinny być uwzględnione przy ustalaniu wysokości emerytury. Brakuje argumentów za przekazaniem tych środków na rzecz budżetu, co oznaczałoby zmniejszenie aktywów emerytalnych beneficjenta emerytury „stażowej”. Takie rozstrzygnięcie było racjonalne w przypadku skorzystania przez członka OFE z prawa do emerytury obliczanej w systemie zdefiniowanego świadczenia, w którym nie uwzględnia się aktywów, a zatem wartość jednostek uczestnictwa w OFE stanowiłaby dodatkową, nieuzasadnioną korzyść ubezpieczonego. Uwzględnienie środków z OFE przy ustalaniu emerytury „stażowej” wymagałoby jednocześnie dostosowania innych przepisów (np. art. 100c ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 poz. 105 ze zm.), ponieważ obecnie dopiero w chwili osiągnięcia 60/65 roku życia wszystkie środki z OFE znajdują się na subkoncie. Jednakże wobec zaawansowania prac nad ustawą

likwidującą OFE (druk sejmowy nr 114), można zrezygnować z rozwinięcia tego wątku. Warto jednak odnotować, że mężczyźni korzystający z emerytury „stażowej” otrzymywaliby okresową emeryturę kapitałową (por. art. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. z 2018 r. poz. 926). Ze względu na treść przytoczonego przepisu, kobiety przechodzące na emeryturę w wieku 55 lat nie nabywałyby prawa do okresowej emerytury kapitałowej, a stan subkonta miałyby uwzględniany w podstawie obliczenia emerytury z FUS.

8. W projekcie stwierdzono, że *„skala skutków finansowych projektowanego rozwiązania jest trudna do oceny szczególnie z uwagi na fakt, że brak jest jakichkolwiek danych co do ilości osób mających wypracowany staż ubezpieczeniowy dający uprawnienie do emerytury jak też ilości osób o stażu zbliżonym do wymaganego (...)”* (uzasadnienie s. 4). Ponownie odwołanie się do historycznych danych statystycznych pozwala na choćby szacunkowe określenie grupy potencjalnie uprawnionych do przyszłych świadczeń (dane zostały opracowane na podstawie informacji zawartych w: ZUS, *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2015-2017*, https://www.zus.pl/documents/10182/167642/Rocznik+statystyczny+2015_2017.pdf/b1c94916-3012-c38e-fff8-abf0dfec9242, s. 35, 52 i 57). Można zauważyć, że gdyby do projektowanego świadczenia uprawnione były osoby, które w latach 2015-2017 przechodziły na emeryturę, to w przypadku roku 2015 - 51,88%, roku 2016 - 52,93%, roku 2017 r. - 54,47% rozpoczynających pobieranie emerytury z pewnością mogłoby korzystać z projektowanego świadczenia. Ta grupa obejmuje bowiem osoby, które w chwili skorzystania z emerytury powszechnej miały staż o pięć lat wyższy niż wymagany do otrzymania emerytury „stażowej” (odpowiednio 40 lat w przypadku kobiet i 45 lat w przypadku mężczyzn). Do tej liczby należałoby dodać część spośród ok. 5,5% osób, które w chwili korzystania z emerytury posiadały między 35 a 39 (kobiety) i 40 a 44 (mężczyźni) lat stażu, ponieważ część z nich mogła mieć wypracowany taki staż już wcześniej i np. korzystać z emerytur pomostowych. Nawet zatem niedysponując dokładnymi danymi dotyczącymi przyszłych emerytów, należy stwierdzić, że grupa osób mogących potencjalnie skorzystać z nowego świadczenia przekracza znacznie połowę przyszłych emerytów. Nie oznacza to, że wszyscy uprawnieni korzystaliby z nabytego prawa zwłaszcza, że zgodnie z obliczeniami przedstawionymi w pkt. 6, świadczenia tych osób byłyby o wiele niższe niż przyznawane w wieku 60/65 lat. Należy jednakże wskazać, że średnio 90% kobiet w przedstawionych rocznikach w wieku 55 lat z pewnością posiadała trzydziestopięcioletni staż. Uwzględniając jednocześnie, że realny spadek wysokości świadczenia dla tej płci ze względu na korzystanie z gwarancji wyrównania świadczenia do wysokości minimalnej (projektowany art. 87 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy emerytalnej) byłby mniejszy niż przedstawiono to w tabeli z pkt. 6, można stwierdzić, że

korzystanie z przywileju dla przytłaczającej większości uprawnionych byłoby wysoce racjonalne. W ten sposób nie można podzielić opinii przedstawionej w uzasadnieniu projektu, iż „można stwierdzić z całą stanowczością, że ilość osób przechodząca na świadczenie w kolejnych latach nie będzie duża” (s. 4). Jeżeli bowiem bez bodźca w postaci wcześniejszego świadczenia wysoko ponad 50% potencjalnych emerytów spełniałoby przesłanki nabycia proponowanego świadczenia, to zakładając, że jego istnienie kształtowałoby postawy ubezpieczonych, odsetek osób spełniających warunek stażowy uległby zwiększeniu.

9. Określenie skali zastosowania projektowanego świadczenia pozwala na odniesienie się do zakładanych przez projektodawców pozytywnych efektów wprowadzenia zmian w postaci:
 - a) *zwiększenia zainteresowania pracowników do wykonywania pracy rejestrowanej;*
 - b) *zmniejszenia skali zatrudnienia w szarej strefie;*
 - c) *zmniejszenia liczby przypadków ukrywania przez pracodawców i pracowników faktycznie osiągniętych zarobków;*
 - d) *zmniejszenia liczby przypadków zgłaszania do ubezpieczenia społecznego i urzędów podatkowych zaniżonych wynagrodzeń, najczęściej w wysokości minimalnej płacy (uzasadnienie, s. 2).*

W przypadku ponad połowy osób, które nabyły ostatecznie prawo do emerytury w latach 2015-2017 pozytywne efekty opisane w lit. a i b wystąpiły pomimo braku funkcjonowania proponowanych zmian, a odzwierciedleniem tego faktu jest wykazany przez nich staż. Pozytywny efekt w postaci wzrostu legalnego zatrudnienia mógłby dotyczyć ubezpieczonych, którzy byłiby w stanie osiągnąć wymagany staż, lecz dotychczas znajdowali się w szarej strefie. Jeżeli mechanizm formuły wymiaru świadczenia zilustrowany w tabeli z pkt. 6 sprowadza się do stwierdzenia, że każda złotówka miesięcznego świadczenia ustalonego w wieku 55/60 lat, mogłaby być zastąpiona przez kwotę 1,5 zł tylko ze względu na pięcioletnie powstrzymanie się od przejścia na emeryturę, to zainteresowane takim świadczeniem byłyby wyłącznie osoby godzące się na otrzymywanie świadczenia w wysokości kształtującej się w okolicy emerytury minimalnej. Ta konkluzja prowadzi do wniosku, że osoby wychodzące z szarej strefy w celu nabycia uprawnień do proponowanej emerytury, optymalizowałyby swoje uczestnictwo wyłącznie do niezbędnego minimum, co przeczyłoby osiągnięciem skutków wymienionych w lit. c i d. Taki niekorzystny trend umacniałby się wraz z utrzymywaniem w systemie emerytury „stażowej”.

Nowym, bardziej niepokojącym zjawiskiem może być nasilenie się trendów przeciwnych do oczekiwanych wśród osób, które skorzystają z emerytury „stażowej”. Można założyć, że odsetek pracujących emerytów w grupie między 55/60 a 60/65 lat będzie większy niż 13,5%,

jednak równocześnie, skoro obecnie co trzeci pracujący emeryt korzysta z legalnych możliwości niepłacenia składek na ubezpieczenia społeczne, prawdopodobnie nie mniejszy odsetek wykorzysta taką możliwość w grupie otrzymujących emeryturę „stażową”. Ponadto ze względu na realizację prawa do emerytury, część dorabiających emerytów z wymienionego przedziału nie będzie dostrzegała indywidualnych korzyści z legalizacji swojego zatrudnienia, ponieważ dodatkowe składki, w razie korzystania z podwyższenia emerytury do kwoty minimalnej, w pierwszej kolejności zmniejszają to podwyższenie, a dopiero po jej zniwelowaniu oznaczają wzrost pobieranego świadczenia. Nie można również pominąć faktu, że pojawienie się licznej grupy stosunkowo młodych emerytów niezainteresowanych dalszym uczestnictwem w systemie, którzy mogą być skłonni pracować za nieco niższe stawki może zakłócać funkcjonowanie na rynku pracy osób zainteresowanych pracą do 60/65 roku życia. Z uwagi na mocno ograniczony (lit. a i b) albo znikomy (lit. c i d) wpływ proponowanej zmiany na osiągnięcie wymienionych przez projektodawców skutków w wieku produkcyjnym oraz uwzględniając nieuchronny spadek wysokości danin publicznych (składek na ubezpieczenia społeczne ze względu na zwolnienie w niektórych przypadkach emerytów z obowiązku ubezpieczenia a także podatków i składek zdrowotnych w przypadku nielegalnego zatrudnienia) w grupie osób, które już skorzystają ze świadczenia, można wnioskować, że saldo zmian w zakresie przychodów nie będzie korzystne dla sektora finansów publicznych.

10. Wydatki związane z uchwaleniem proponowanej ustawy będą przede wszystkim wynikały z konieczności podwyższenia ustalonych emerytur do gwarantowanej wysokości minimalnej. Oszacowanie tego dodatkowego wydatku nie może sprowadzić się wyłącznie do stwierdzenia, że zwiększone dopłaty będą stanowiły pięciokrotność dopłat do minimalnej emerytury dla obecnego pojedynczego rocznika. W takiej kalkulacji należy uwzględnić zarówno spadek wysokości świadczeń nabywanych dzięki wniesionemu wkładowi (ponownie należy odwołać się do danych z tabeli zamieszczonej w pkt. 6), co powiększy znacznie liczbę osób korzystających z podwyższenia, jak również wartość składek nieodprowadzonych od wieku przejścia na emeryturę „stażową”.

Z powyższych powodów można przyjąć, że wprowadzenie dodatkowej emerytury powszechnej w postaci „stażowej” będzie miało niebagatelny wpływ na funkcjonowanie funduszu emerytalnego, a roczny koszt funkcjonowania takiej emerytury już na wstępie może być szacowany nie na 1,7 mld zł (uzasadnienie s. 5), lecz na dziesiątki miliardów złotych zarówno w formie dopłat do minimalnej emerytury jak również spadku przychodów sektora finansów publicznych w grupie 55-60 lat (kobiety) oraz 60-65 lat (mężczyźni), co tylko w niewielkim stopniu

będzie kompensowane składakami i podatkami osób, które w dążeniu do skorzystania z takiej emerytury zwiększą swoją aktywność zawodową.

11. Analiza potencjalnych skutków proponowanych zmian prowadzi do wniosku, że są one całkowicie niekoherentne z konkluzją sformułowaną w pkt 10 zalecenia Rady Unii Europejskiej z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0521&from=EN>). W zaleceniu tym stwierdza się bowiem, że „(...) w związku ze zmniejszaniem się liczby ludności w wieku produkcyjnym dalszy wzrost rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę ma kluczowe znaczenie dla uczestnictwa w rynku pracy, a tym samym dla wzrostu gospodarczego. Niezwykle ważne jest także zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i zapobieganie ubóstwu osób w starszym wieku, a przez to poprawa stabilności fiskalnej systemu emerytalnego. Wprowadzone jesienią 2017 r. obniżenie ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn będzie miało poważny niekorzystny wpływ na wysokość przyszłych świadczeń emerytalnych oraz spowoduje znaczące różnice w poziomie świadczeń otrzymywanych przez kobiety i przez mężczyzn. (...)”

Wnioski:

Analiza projektu metodą dogmatyczną nie wywołuje wątpliwości, które nie mogłyby zostać usunięte w toku procesu legislacyjnego. Największe zastrzeżenia projekt budzi po dokonaniu ekonomicznej analizy proponowanego prawa. Nie ingerując w kompetencje Sejmu i Senatu do tworzenia prawa, który to proces obejmuje również dobór i ważenie wartości wyrażonych prawem, należy zwrócić uwagę, że koncepcje przyznawania emerytur za staż przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego nie są spójne z wprowadzonym przed ponad dwiema dekadami sposobem obliczania wysokości emerytur. Ustanowienie takiego prawa z perspektywy ubezpieczonych będzie oznaczało pauperyzację świadczeniobiorców, a także ogromny wzrost kosztów funkcjonowania systemu i to u progu dekady, która zgodnie z prognozą ZUS, będzie dla systemu emerytalnego najtrudniejsza (zob. ZUS, *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2080 r.*, Warszawa 2019, s. 37).