

# Uwarunkowania prawne współczesnych systemów emerytalnych. Polski system emerytalny

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Instytut Polityki Społecznej UW

**STRESZCZENIE:** *W opracowaniu przedstawiono uwarunkowania prawne współczesnych systemów emerytalnych. Omówiono koncepcje filarowości przydatną do analizy systemów emerytalnych w państwach UE oraz w Polsce. Przeanalizowano obowiązujące regulacje prawne w polskim systemie, ze szczególnym uwzględnieniem jego zakresu podmiotowego. Opisano także propozycje i projekty zmian w polskim systemie wysuwane w ostatnich latach, zwłaszcza te dotyczące wieku emerytalnego. W części końcowej przedstawiono zmiany wprowadzone ustawą z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Na ich podstawie od stycznia 2013 r. nastąpi w Polsce zmiana wieku emerytalnego – wiek kobiet będzie zrównany z wiekiem mężczyzn, a następnie podwyższony do 67 lat. Proces ten będzie rozłożony w przypadku kobiet do 2040 r., a w przypadku mężczyzn do 2020 r.*

## Wstęp

Systemy emerytalne w ostatnich latach dostosowywane są do zmieniających się ekonomicznych i społecznych warunków ich działania. Dokonywane reformy mają głównie na celu zapewnienie ich stabilności. Jednak doceniana musi być także funkcja adekwatności świadczeń emerytalnych, jako zapewniających podstawowe środki utrzymania w okresie zaprzestania aktywności zawodowej<sup>1</sup>. W reformowaniu tych systemów decydującą rolę odgrywają polityka i prawo krajowe.

Prawo unijne zobowiązuje Unię Europejską do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskim w tym obszarze (art. 153 TFUE). Podejmowane w ostatnich latach przez Unię działania dotyczą obszaru prawnego i pozaprawnego w celu wsparcia reform systemów emerytalnych (zielona księga z 2010 r., biała księga z 2012 r.).

## Ewolucja regulacji prawnych dotyczących systemów emerytalnych. Koncepcja filarowości

Systemy emerytalne w krajach europejskich mają zróżnicowaną konstrukcję. Wynika to z odrębnych regulacji prawnych, warunków społecznych, struktury demograficznej, a także tradycji i różnic kulturowych. Pomimo znacznego zróżnicowania prawno-instytucjonalnego rozwiązań dotyczących wieku emerytalnego, sposobu organizacji i zasad finansowania, można wskazać wiele elementów wspólnych tych systemów.

Do analizy systemów emerytalnych w państwach Unii Europejskiej stosuje się najczęściej model trzech filarów (segmentów) systemu emerytalnego (ang. *multi-pillar system*). Można przyjąć różne kryteria klasyfikacyjne tego podziału. Jednak jako podstawowe przyjmuje się kryterium podmiotowe podziału. Wyróżnia się wówczas poszczególne filary, przyjmując

<sup>1</sup> Y. Stevens (ed.), *Protecting pensions rights in times of economic turmoil*, Intersentia, Cambridge 2011; *Pensions at a Glance 2011: Retirement – Income Systems in OECD and G20 countries*, OECD, Paris 2011.

jako główny wyznacznik podmioty odpowiedzialne za dany filar systemu emerytalnego. W szczególności chodzi o inicjatywę i zapewnienie funkcjonowania systemu emerytalnego. Według tego kryterium do podmiotów tych zalicza się: (1) państwo, (2) pracodawcę i (3) osobę fizyczną czy gospodarstwo domowe przyszłego emeryta.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się także dodatkowe kryterium dochodowe, poprzez które ustala się, jaka część dochodów emerytalnych jest generowana z poszczególnych segmentów systemu emerytalnego – które zapewniają podstawowy dochód oraz z jakich źródeł pochodzi jego uzupełnienie<sup>2</sup>.

Przyjmując jako główne kryterium podmiotowe, a także uwzględniając kryterium dochodowe, można wyróżnić trzy filary posiadające następujące cechy.

1. **Filar I** organizowany przez państwo. Stanowi część publiczną (bazową) systemu o charakterze obowiązkowym, uregulowanym ustawowo, a jego zakres podmiotowy na ogół obejmuje osoby aktywne zawodowo. Rozwiązania prawne dotyczące systemu emerytalnego, które dają się zakwalifikować do I filaru, stanowią realizację przez państwo polityki bezpieczeństwa socjalnego, którego wyrazem jest gwarancja zapewnienia świadczeń emerytalnych zapewniających określony poziom zabezpieczenia dochodów na starość.

2. **Filar II** organizowany przez pracodawców. W jego ramach gromadzone są najczęściej dodatkowe środki zabezpieczenia dochodów na starość pracowników. Najczęściej uczestnictwo w nim ma charakter dobrowolny. W niektórych państwach uczestnictwo w zakładowych programach emerytalnych jest obowiązkowe. Regulacje prawne dotyczące systemu emerytalnego, które można zakwalifi-

kować do II filaru, mają różny charakter. Są to źródła prawa powszechnego, np. ustawy, a także źródła prawa zakładowego, jak np. układy zbiorowe pracy.

3. **Filar III** – w jego ramach ujmuje się wszelkie rozwiązania prawne przewidujące gromadzenie dodatkowych oszczędności na starość. Zasadniczo mają one charakter dobrowolny i uzupełniający. Są przejawem przezorności indywidualnej ubezpieczonych. Państwo tworzy ramy prawne dla tych rozwiązań, ale także zachęty do indywidualnej przezorności, takie jak ulgi podatkowe czy składkowe.

W literaturze przedmiotu dokonuje się także podziału rozwiązań tworzących systemy emerytalne na podstawie innych kryteriów. Jednak zasadniczo podziały te sprowadzają się do wyróżnienia trzech filarów czy stopni. Pierwszy to publiczny system zabezpieczenia społecznego, organizowany przez państwo o charakterze powszechnym, przymusowym. Powszechność oznacza objęcie nim osób aktywnych zawodowo (pracowników i innych z nimi zrównanych), a także mieszkańców danego kraju z tytułu obywatelstwa lub zamieszkania. W tym pierwszym przypadku systemy oparte są na finansowaniu składkowym, a w drugim – podatkowym (np. system zaopatrzenia emerytalnego). Natomiast drugi filar to zakładowe programy emerytalne organizowane przez pracodawców dla pracowników. Z kolei trzeci filar (lub stopień) to indywidualne zabezpieczenie emerytalne<sup>3</sup>.

Koncepcja systemu emerytalnego umożliwiającego uzupełnienie podstawowej emerytury o dochody z innych źródeł, czyli systemu opierającego się na kilku filarach, została opracowana w czasie II wojny światowej w tzw. raporcie Beveridge'a i zrealizowana w Wielkiej Brytanii<sup>4</sup>. Według propozycji zawartych w tym

<sup>2</sup> *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, a World Bank Policy Research, Report*, Oxford University Press, Oxford 1994.

<sup>3</sup> T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 354 i n. I. Jedrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne*, t. 2 „Ubezpieczenia rentowe. Ubezpieczenia emerytalne”, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 82. M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1997, s. 19 i n.

<sup>4</sup> *Social Insurance and Allied Services*, Report by Sir William Beveridge, November 1942, s. 6; M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy...*, op. cit., s. 309.

planie system zabezpieczenia społecznego miał stanowić połączenie ubezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ubezpieczenia dobrowolnego, będącego przejawem indywidualnej przezorności.

Gdyby przedstawić realizację tej anglosaskiej odmiany modelu trójfilarowego, to Wielka Brytania realizuje zasadę zapewnienia w ramach I filaru jednolitej kwotowo i niskiej emerytury o charakterze powszechnym (zaopatrzeniowym), niezwiązanej z pracą. Natomiast zapewnienie wyższego dochodu powinno być związane z indywidualną inicjatywą i przezornością. Państwo tworzy natomiast ramy prawne i instytucjonalne dla rozwiązań składających się na II i III filar.

Systemy emerytalne przyjęte w krajach europejskich na podstawie rozwiązań ubezpieczeniowych, czyli wzorowane na modelu bismarckowskim przyjętym w Niemczech, także dają się ująć w trójfilarowy model. Według niego świadczenia wypłacane z ubezpieczenia społecznego działającego na zasadzie repartycji, uzależnione od wysokości zarobków ubezpieczonego, czyli od wysokości składek opłacanych do funduszu emerytalnego, są zakwalifikowane do I filaru.

W II filarze mieszczą się rozwiązania zakładające organizację systemów emerytalnych na zasadzie kapitałowej przez pracodawców.

Według anglosaskiej i kontynentalnej, bismarckowskiej odmiany modelu trójfilarowego systemu emerytalnego filar III ma charakter dobrowolny<sup>5</sup>. W jego zakresie mieszczą się różne rozwiązania przewidujące indywidualne formy dodatkowego gromadzenia środków na cele emerytalne, np. w funduszach inwestycyjnych, planach emerytalnych, bankach, towarzystwach ubezpieczeniowych i innych<sup>6</sup>.

## Polskie regulacje prawne

### Reforma systemu emerytalnego w Polsce

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego od 1 stycznia 1999 r. wprowadzono szereg nowych regulacji prawnych, które składają się na zreformowany system zabezpieczenia społecznego. Zasadnicza część tych regulacji dotyczyła systemu emerytalnego.

Ramy prawne systemu to:

1) ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2007 r., nr 11, poz. 74 z późn. zm.), która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. – zwana dalej ustawą systemową;

2) ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2004 r., nr 39, poz. 353 z późn. zm.), która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. – zwana dalej ustawą o emeryturach i rentach z FUS;

3) ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (DzU z 2004 r., nr 116, poz. 1205 z późn. zm.);

4) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (DzU z 2008 r., poz. 228, poz. 1507);

5) ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (DzU z 2004 r., nr 1667, poz. 1592 z późn. zm.);

6) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (DzU z 2004 r., nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).

Rozwiązania prawne składające się na zreformowany system emerytalny zostały oparte także na trójfilarowej konstrukcji systemu emerytalnego. Należy jednak podkreślić, że istnieje zasadnicza różnica między polskim modelem trójfilarowości a jego klasyczną wer-

<sup>5</sup> Zastosowano go w Niemczech, Francji, Austrii i Szwajcarii.

<sup>6</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne...*, op. cit., s. 87. G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, IPiSS, Warszawa 2005, s. 48 i n. Systemy zabezpieczenia społecznego są porządkowane według metod (technik): (1) ubezpieczeniowej, opartej na obowiązku opłacania składek (jako tytułu nabycia prawa do świadczeń), (2) zaopatrzeniowej, według której na mocy decyzji ustawodawcy określone grupy społeczne, zawodowe korzystają z ustalonej ochrony prawnej, a świadczenia finansowane są z podatków oraz (3) pomocy społecznej adresowanej do osób w trudnej sytuacji życiowej finansowanej z podatków.

sją, mającą zastosowanie w innych państwach Unii Europejskiej. W polskim systemie emerytalnym podział na poszczególne części składowe (filary) został oparty przede wszystkim na sposobie finansowania, tzn. repartycyjnym w I obowiązkowym filarze, kapitałowym obowiązkowym II filarze oraz kapitałowym dobrowolnym III filarze.

Emerytura w polskim systemie składa się z dwóch części. Pierwsza to środki wypłacane z I filaru administrowanego przez ZUS. Drugą część stanowią środki zgromadzone w II fla-

rze, czyli w otwartych funduszach emerytalnych. Dodatkowym źródłem finansowania emerytur mogą być dobrowolne oszczędności lub inwestycje w ramach III filaru (pracownicze programy emerytalne, indywidualne konta emerytalne oraz inne formy dobrowolnego oszczędzania na emeryturę).

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że polski system emerytalny ma niejednorodny charakter. Składa się z dwufilarowego systemu bazowego oraz z trzeciego filaru uzupełniającego<sup>7</sup>.

Zestawienie 1. *Konstrukcja polskiego trójfilarowego systemu emerytalnego*

Kryteria opisu i klasyfikacji	Filar I	Filar II	Filar III
Charakter	podstawowy (bazowy) publiczny	podstawowy (bazowy) publiczny	dodatkowy
Podmiot inicjujący	państwo	państwo	państwo
Udział	obowiązkowy	obowiązkowy	dobrowolny
Źródło finansowania	składka ubezpieczonego i pracodawcy	składka ubezpieczonego	pracodawca (PPE) przyszły emeryt, osoba fizyczna (IKE)
System finansowania	repartycja	kapitałowy	kapitałowy
Świadczenie	emerytura podstawowa	emerytura podstawowa	emerytura dodatkowa
Gwarancja państwa	dotycząca minimalnej kwoty emerytury (z obu filarów łącznie)		brak
Administracja	państwowa	prywatne towarzystwa	prywatne towarzystwa lub pracodawca (PPE) instytucje finansowe, w tym firmy ubezpieczeniowe (IKE)
Wymiar świadczenia	system zdefiniowanej składki	system zdefiniowanej składki	kwota jednorazowa lub miesięczne raty
Nadzór państwa	ścisły, bezpośredni	finansowy (pośredni)	finansowy (pośredni)

Źródło: M. Szczepański, *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Poznań 2006, s. 22; I. Jedrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie społeczne*, t. 2 „Ubezpieczenie rentowe. Ubezpieczenie emerytalne”, Warszawa 2003, s. 90.

Podsumowując można stwierdzić, że rozwiązania polskie dotyczące systemu emerytalnego składające się na dwa filary (I administrowany przez ZUS, II przez OFE) odpowiadają systemom zakwalifikowanym w innych krajach europejskich do I filaru bazowego, powszechnego, obowiązkowego. Natomiast tzw. III filar w polskim systemie (zwłaszcza pracownicze programy emerytalne) odpowiada II filarowi w klasycznym modelu.

Wprowadzone od 1 stycznia 1999 r. zasady nie objęły wszystkich osób ubezpieczeniem emerytalnym w jednolity sposób. Ubezpiecze-

ni zostali podzieleni na trzy grupy, różniące się ze względu na uprawnienia emerytalne w zależności od daty urodzenia. Generalnie osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. zachowały dotychczasowe warunki przyznawania emerytury. Osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1960 r. zostały objęte nowym systemem emerytalnym. Jednak z uwagi na potrzebę złagodzenia społecznych skutków i prawnych problemów (w związku z zasadą zachowania praw nabytych) przejścia do nowego systemu osoby te mogły podjąć decyzję o członkostwie w OFE (II filar) do końca

<sup>7</sup> U. Kalina-Prasznica, *Uwagi o reformowaniu systemu emerytalnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9 oraz też *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 103 i n.

1999 r. Dla osób w tej grupie wieku zachowano także prawną możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę (ustawa o emeryturach i rentach z FUS, dział II „Emerytura”, rozdział 1 „Emerytura dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1998 r.”)<sup>8</sup>.

## Zakres podmiotowy systemu emerytalnego

### Zasady ogólne

Zakres podmiotowy systemu emerytalnego został wyznaczony przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawa w art. 6 wyznaczyła zakres osób objętych obowiązkowo ubezpieczeniem emerytalno-rentowym. Są to liczne grupy zawodowe osiągające przychody z tytułu aktywności zawodowej, a także będące podstawą wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, w tym składki na ubezpieczenie emerytalne.

Ustawa wymienia także niektóre grupy społeczne (przejściowo lub trwale nieaktywne zawodowo), które *de lege lata* zostały objęte ubezpieczeniem emerytalno-rentowym ze względu na doniosłość społeczną pełnionych zadań (np. osoby pobierające zasiłek macierzyński, przebywające na urlopie wychowawczym). Obowiązek opłacania składek za te osoby spoczywa na państwie (są finansowane z budżetu państwa).

Ustawa systemowa obejmowała także zakresem podmiotowym żołnierzy zawodowych, którzy podjęli służbę po 1 stycznia 1999 r., funkcjonariuszy: policji, Urzędu Ochrony Państwa (zastąpionego później przez Agencję Bezpieczeństwa Wojskowego), straży granicznej, służby więziennej, którzy podjęli służbę po 1 stycznia 1999 r. Takie rozwiązanie prawne odpowiadało założeniom reformy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce, a w szczególności systemu emerytalnego, tj. jego

ujednolicenia i stopniowego odchodzenia od przywilejów branżowych. Jednak już 23 lipca 2003 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>, która weszła w życie 1 października 2003 r. Na jej podstawie wymienione grupy zawodowe powtórnie zostały wyłączone z emerytalnego systemu powszechnego i ponownie włączone we wcześniej funkcjonujący system zaopatrzeniowy (finansowany z podatków) dla żołnierzy zawodowych i innych funkcjonariuszy.

Poza emerytalnym systemem powszechnym pozostali również sędziowie i prokuratorzy, których wyłączono z tego systemu jeszcze przed reformą<sup>10</sup>. Te grupy zawodowe nie opłacają składek. Ich świadczenia emerytalne są finansowane z budżetu państwa. Zniesione zostały także odrębne regulacje dla kolejarzy i górników.

## Emerytury pomostowe

### Podstawowe zasady

Warunki nabywania prawa do emerytury pomostowej określa ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych<sup>11</sup>, która (z wyjątkiem niektórych artykułów) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

Prawo do emerytury pomostowej przysługuje pracownikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) urodził się po dniu 31 grudnia 1948 r.;
- 2) ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszący co najmniej 15 lat;
- 3) osiągnął wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn;
- 4) ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i co najmniej 25 lat dla mężczyzn, przy czym przy ustalaniu tego okresu nie uwzględnia się okresów pracy w gospodarstwie rolnym;

<sup>8</sup> Zob. U. Kalina-Prasznic, *Spoleczne zabezpieczenie...*, op. cit.

<sup>9</sup> DzU nr 166, poz. 1609.

<sup>10</sup> Zagadnienie to jest omówione w dalszej części tekstu. Zob. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Zakamycze 2001, s. 258 i n.

<sup>11</sup> DzU nr 237, poz. 1656.

5) przed dniem 1 stycznia 1999 r. wykonywał prace w szczególnych warunkach lub prace w szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych lub art. 32 i art. 33 ustawy o emeryturach i rentach z FUS;

6) po dniu 31 grudnia 2008 r. wykonywał pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych;

7) nastąpiło z nim rozwiązanie stosunku pracy.

W przypadkach określonych w art. 5–10 ustawy o emeryturach pomostowych istnieje możliwość uzyskania prawa do emerytury pomostowej w niższym wieku, wynoszącym dla kobiet 55 lat, a dla mężczyzn 60 lat. Przykładowo, po spełnieniu wymaganych warunków pracownik, który wykonywał prace w powietrzu na statkach powietrznych (personel pokładowy) może przejść na emeryturę pomostową po osiągnięciu wieku 50 lat w przypadku kobiet i 55 lat w przypadku mężczyzn.

Wykaz prac w szczególnych warunkach, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy, określa załącznik nr 1 do ustawy o emeryturach pomostowych, a wykaz prac o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 3 ust. 3, określa załącznik nr 2 do tej ustawy.

Co wynika z przepisów, które tworzą w Polsce ustawodawstwo socjalne dotyczące uprawnień emerytalnych? Nasuwa się wniosek, że występuje duża dyferencjacja uprawnień, zwłaszcza dla urodzonych przed 1949 r. i w latach 1949–1968 oraz częściowe uproszczenie rozwiązań w przypadku osób urodzonych po 1968 r.

W przedstawionych regulacjach prawnych ustalono zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn; jest on niższy dla kobiet. Warunki dotyczące długości wymaganego stażu pracy (zatrudnienia, ubezpieczenia) są krótsze w przypadku kobiet, co może być przejawem dyskryminacji mężczyzn.

## Uregulowania odrębne w polskim systemie ochrony społecznej

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego odrębne uregulowania dotyczą następujących grup zawodowych: sędziów, prokuratorów, żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy określonych służb, rolników.

Należy wyjaśnić, na czym polegają te odrębne regulacje, jakie jest ich uzasadnienie merytoryczne i wreszcie jakie są różnice w porównaniu z ustalonymi w systemie powszechnym. Niektóre odesłania i wyłączenia do odrębnych przepisów zawarto w ustawie systemowej.

Ustawa systemowa określa szeroki zakres podmiotowy osób objętych obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym. Ustala w art. 6 ust. 1 pkt 1, że są nimi objęci pracownicy, z wyłączeniem prokuratorów. Ustala także zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia dla innych rodzajów ubezpieczenia społecznego (chorobowe i wypadkowe). Określa zakres i zasady dobrowolnego przystąpienia do ustalonych rodzajów ubezpieczeń społecznych (art. 7, art. 10 i art. 11).

Ustawa systemowa nie odnosi się do pozycji prawnej sędziów. Można przyjąć, że wynika to z faktu uregulowania ich sytuacji w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także w innych ustawach szczególnych. Ponadto ich sytuacja jest uregulowana w art. 180 Konstytucji<sup>12</sup>.

Jak już ustalono wcześniej, w latach 1999–2003 ustawą systemową objęte były także „osoby w stosunku służby”<sup>13</sup>, czyli żołnierze zawodowi oraz funkcjonariusze policji, ABW, AW, BOR, SG, PSP, SW, SC. W październiku 2003 r. służby te zostały wyłączone z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, za wyjątkiem funkcjonariuszy służby celnej.

Wyłączenie tych służb z systemu powszechnego oznaczało, że tak jak przed

<sup>12</sup> T. Romer, W. Sanetra, *Stan spoczynku, czyli instytucja o szczególnym i jednolitym charakterze*, „Rzeczpospolita” z 11 grudnia 1997 r.

<sup>13</sup> Art. 6 pkt. 13–18 uchylone. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006, s. 222 i n.

1 stycznia 1999 r. mają do nich zastosowanie regulacje odrębne o zaopatrzeniu emerytalnym osób w stosunku służby. Również te regulacje odrębne odnoszą się do warunków nabycia i korzystania ze świadczeń. Powodują, że systemy dla tych osób są finansowane z budżetu państwa, a nie ze składek, jak to ustalono w systemie powszechnym.

Wreszcie w art. 5 ustawy systemowej zawarto odesłania do przepisów odrębnych. Są zawarte w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>14</sup>.

Uzasadnienie dla odrębnych uregulowań jest związane z zawodowym charakterem aktywności zawodowej albo z doniosłością społeczną. W przypadku żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy mają zastosowanie podane wyżej cechy szczególne odrębnych regulacji oraz fakt finansowania ich wynagrodzenia i świadczeń z podatków (budżetu państwa).

## Zmian wieku emerytalnego w polskim systemie

Jak podaje się w literaturze przedmiotu, zmiany dotychczasowych rozwiązań w zakresie wieku emerytalnego wymagają różnych działań prawnych, społecznych i innych<sup>15</sup>. Już w 1995 r. podniesiono w literaturze postulat o zniesieniu zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, który został zresztą przez część zainteresowanych stron skrytykowany<sup>16</sup>. Debaty na ten temat toczące się na forach naukowych i wśród polityków miały

także swój oddźwięk w mediach<sup>17</sup>. Propozycja zrównania wieku emerytalnego na poziomie 62 lat dla obu płci (czyli w rzeczywistości podniesienia go dla kobiet i obniżenia dla mężczyzn) została przedstawiona w dokumencie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego w 1997 r. Napotkała ona duży opór związków zawodowych, a także kobiet, które nie dały przyzwolenia społecznego na takie zmiany<sup>18</sup>.

Kolejna propozycja została przedstawiona w 2003 r. w Zielonej księdze Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>19</sup> w związku z programem racjonalizacji wydatków publicznych. Została ona odrzucona przez związki zawodowe i inne środowiska opinotwórcze<sup>20</sup>.

Problem konieczności podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego dla niektórych grup ubezpieczonych był podnoszony w Polsce kilkakrotnie od połowy lat 90. XX wieku – nie spotykał się jednak z poparciem społecznym.

Do zmiany obecnych zasad (czyli zrównania wieku emerytalnego) odwołują się rządzący w kolejnych projektach zmiany obecnego systemu emerytalnego (projekty MPiPS z 2009, 2010 oraz 2011 r.)<sup>21</sup>. Są one jednak ograniczone do formy deklaracji oraz stwierdzenia o potrzebie działań w tym obszarze.

W obszarze prawnym należy wymienić wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r.<sup>22</sup>. Dotyczy on stwierdzenia niezgodności art. 24 ust. 1

<sup>14</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 10 marca 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (DzU z 2008 r., nr 50, poz. 291).

<sup>15</sup> Tamże oraz I. Jędrasik-Jankowska, *Emerytura i inne świadczenia związane z wiekiem*, LexisNexis, Warszawa 2007.

<sup>16</sup> T. Szumlicz, *Emerytury dla kobiet – otoczenie kontra system*, [w:] P. Błędowski (red.), *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności*, SGH, Warszawa 2004.

<sup>17</sup> A. Chłoń-Domińczak, J. Perek-Białas, A. Ruzik A., *Pension Reform in Poland*, raport projektu UE HPSE-CT-1999-00023, Warszawa 2001.

<sup>18</sup> E. Tomaszewska, *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn*, [w:] *Równość kobiet i mężczyzn w europejskich systemach emerytalnych*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Biuletyn nr 2, Warszawa 2000.

<sup>19</sup> *Racjonalizacja wydatków społecznych – zielona księga*, raport, październik, MGPIPS, Warszawa 2003.

<sup>20</sup> G. Uścińska (red.), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, IPiSS, Warszawa 2008.

<sup>21</sup> G. Uścińska, *Zmiany w systemie emerytalnym – Zmiany w OFE. Projekty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.

<sup>22</sup> Abstrakt w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (RPO-571564-07/III/LN).

ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP. Ten zakwestionowany przepis ustawy określa dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wiek emerytalny wynoszący co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn. W stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich podkreśla się, że nowy system zabezpieczenia ryzyka starości, obejmujący ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., oznacza odejście od mającego dotychczas wyłączność repartycyjnego systemu solidarnościowego, który charakteryzował się rozłożeniem ciężaru ryzyka starości na wspólnotę ubezpieczonych z tworzonych w tym celu funduszy ubezpieczeniowych. Nowy system emerytalny zbudowany jest z dwóch równoległych i powiązanych ze sobą segmentów prawno-organizacyjnych. Uczestnictwo w obu tych segmentach ma wyraźnie zindywidualizowany charakter.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich utrzymanie w nowym systemie emerytalnym zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oznacza dyskryminacyjne traktowanie kobiet w zabezpieczeniu emerytalnym. Niższy wiek emerytalny kobiet, a co za tym idzie dłuższy okres pozostawiania w ubezpieczeniu prowadzi do sytuacji, w której kobiety krócej oszczędzają na swoją emeryturę i dłużej ją pobierają. W efekcie skutkuje to istotnym zróżnicowaniem wysokości pobieranych świadczeń. Problem ten został przez Rzecznika podniesiony w wystąpieniach kierowanych do ministra pracy i polityki społecznej w latach 1999, 2002 i 2005.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest możliwe wskazanie racjonalnych argumentów usprawiedliwiających utrzymanie regulacji określającej powszechny wiek emerytalny na poziomie zróżnicowanym według kryterium płci. Nie da się obecnie wykazać, że różnice biologiczne i społeczne zachodzące między kobietami i mężczyznami mają charakter relewantny, a więc pozostają w bezpośrednim

i koniecznym związku z dokonaniem zróżnicowaniem prawnym w zakresie regulacji wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Co więcej, dłuższe przeciętne trwanie życia kobiet i brak obiektywnych wskaźników o gorszym stanie zdrowia powodują, że wiele krajów zrealizowało ideę wyrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn lub wstąpiło na drogę stopniowej realizacji tej idei<sup>23</sup>.

W dniu 15 lipca 2010 r. TK orzekł, że art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP<sup>24</sup>.

W 2012 r. został opracowany przez rząd RP projekt (z 13 lutego 2012 r.) ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. W projekcie tym zaproponowano następujące rozwiązania:

1) stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat. Podnosząc wiek emerytalny od 1 stycznia 2013 r. o miesiąc co cztery miesiące, poziom ten zostałby osiągnięty w przypadku mężczyzn w 2020 r., a w przypadku kobiet w 2040 r.;

2) ograniczenie stosowania przepisów umożliwiających wcześniejsze zakończenie aktywności zawodowej, które funkcjonują w systemie emerytalnym rolników oraz sędziów i prokuratorów;

3) ujednoczenie stażu ubezpieczeniowego uprawniającego do najniższej emerytury dla mężczyzn i kobiet. Docelowy staż na poziomie 25 lat uprawniający kobiety do wypłaty emerytury minimalnej zostałby osiągnięty po 31 grudnia 2021 r.

W wyniku szerokich konsultacji społecznych projekt ustawy z 13 lutego 2012 r. został zmodyfikowany. Powstał projekt ustawy

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Wyrok z dnia 15 lipca 2010 r. Sygn. akt K 63/07. Zdanie odrębne zostało zgłoszone przez sędziów TK.



z 10 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który został skierowany do Sejmu. Na jego podstawie została uchwalona ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>25</sup>. Ustawa ta wejdzie w życie 1 stycznia 2013 r. Na jej podstawie wprowadza się:

1) stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do poziomu 67 lat, który zostałby osiągnięty dla mężczyzn w 2020 r.<sup>26</sup>, a dla kobiet w 2040 r. Nowe regulacje objęłyby kobiety urodzone po 31 grudnia 1952 r. i mężczyzn po 31 grudnia 1947 r.<sup>27</sup>;

2) możliwość przejścia na emeryturę częściową. Będzie ona obejmowała osoby, które nie osiągnęły wieku emerytalnego (67 lat dla kobiet i mężczyzn). Na częściową emeryturę kobiety będą mogły przejść po ukończeniu 62 lat, a mężczyźni po ukończeniu 65 lat. Będzie konieczny warunek stażu ubezpieczeniowego: dla kobiet – co najmniej 35 lat, dla mężczyzn – co najmniej 40 lat. Do stażu ubezpieczeniowego będą wliczane okresy: składkowe (okres ubezpieczenia, czyli np. praca na podstawie umowy o pracę, okres pobierania zasiłku macierzyńskiego) i nieskładkowe (np. okres pobierania wynagrodzenia chorobowego, zasiłku chorobowego lub opiekuńczego, świadczenia rehabilitacyjnego).

Wysokość emerytury częściowej wynosić będzie 50% pełnej kwoty emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i nie będzie podwyższana do kwoty najniższej emerytury. Pobrane emerytury częściowe zostaną odliczone od zgromadzonego kapitału emerytalnego. Emerytura częściowa podlega waloryzacji. Będzie wypłacana bez względu na wysokość osiąganych dochodów z pracy i bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Prawo do częściowej emerytury rolniczej przysługiwać będzie również ubezpieczonym rolnikom;

3) nowe regulacje dotyczą systemu emerytalnego rolników oraz przechodzenia w stan spoczynku prokuratorów i sędziów, ustalając docelowo wiek 67 lat w celach emerytalnych. Bez zmian pozostałby wiek uprawniający do świadczeń o charakterze wygasającym, tj. do emerytur pomostowych i świadczeń kompensacyjnych nauczycieli. Nie zmienia się również warunki nabywania prawa do świadczeń przedemerytalnych. Ustawa przewiduje, że do końca 2017 r. z wcześniejszego przejścia na emeryturę będą mogli skorzystać rolnicy, a z przejścia w stan spoczynku – sędziowie i prokuratorzy, po spełnieniu określonych warunków (staż i wiek);

4) w związku ze zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn zostanie zrównany również okres składkowy i nieskładkowy, który warunkuje prawo do podwyższenia świadczenia emerytalnego do kwoty emerytury minimalnej. Dlatego wprowadzono stopniowe podwyższanie z 20 do 25 lat okresu składkowego i nieskładkowego, uprawniającego kobiety do otrzymywania emerytury minimalnej. Docelowy staż na poziomie 25 lat, uprawniający kobiety do wypłaty emerytury minimalnej, zostanie osiągnięty po 31 grudnia 2021 r.

Wprowadzone ustawą zmiany będą miały wpływ na sytuację społeczną i gospodarczą. Konieczny zatem będzie przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego po wejściu w życie nowych rozwiązań i przedkładanie Sejmowi informacji o skutkach ich obowiązywania – nie rzadziej niż co 4 lata. Pierwszy przegląd działania systemu powinien nastąpić w 2016 r.<sup>28</sup>.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. wprowadza także inne zmiany w dotychczasowym prawie ubezpieczenia społecznego, dostosowując nowe rozwiązania w zakresie wieku emerytalnego dla celów ustalania uprawnień do innych świadczeń. Konsekwencją zmiany powszechnego wieku emerytalnego jest wy-

<sup>25</sup> DzU z 2012 r., nr 0, poz. 637.

<sup>26</sup> Wiek emerytalny dla kobiet urodzonych po dniu 30 września 1973 r. wynosi co najmniej 67 lat.

<sup>27</sup> Wiek emerytalny dla mężczyzn urodzonych po dniu 30 września 1953 r. wynosi co najmniej 67 lat.

<sup>28</sup> Strona MPiPS: [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl); pobrano 6.05.2012.

dłużenie okresu wypłaty niektórych świadczeń (np. emerytur pomostowych, świadczeń przedemerytalnych, nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych). Wydłużono także okres wypłaty okresowej emerytury kapitałowej, która przysługuje członkom OFE do ukończenia 67. roku życia. Wydłużenie to będzie następowało etapami. Natomiast dożywnia emerytura kapitałowa przysługuje po ukończeniu 67 lat.

## Zakończenie

Rozwiązania prawne dotyczące świadczeń emerytalnych wymagają stabilizacji, aby istniało poczucie bezpieczeństwa prawnego w tak ważnej dziedzinie ubezpieczenia społecznego. Decyzja w sprawie wieku emerytalnego powinna być podejmowana i przeprowadzona z niezwykłą starannością oraz rozłożona w czasie, tzn. nie może naruszyć praw nabytych, czyli pozbawiać prawa do przejścia na emeryturę osób, które po kilkudziesięciu latach pracy mogły liczyć, że z takiego prawa skorzystają.

Należy dodać, że decyzja prawna o podwyższeniu wieku emerytalnego nie jest sprzeczna z zasadą ochrony praw nabytych, o ile nie

dotyczy prawa nabytego *in concreto* lub maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy. Trzeba także pamiętać, że instytucje właściwe muszą się przygotować do wprowadzenia nowych zasad, a uprawnieni poznać i ocenić swoje położenie w nowym systemie emerytalnym. Przyjęta w Polsce ustawa z dnia 11 maja 2012 r. dotycząca zmian w prawie emerytalnym, w tym podwyższenia wieku emerytalnego docelowo do 67. roku życia, wpisuje się w kontekst działań podejmowanych w innych krajach UE, a także polityki unijnej zalecanej w różnych programach i dokumentach<sup>29</sup>.

Sprawa wieku emerytalnego musi być jednak rozpatrywana w związku z uregulowaniami odrębnymi oraz z polityką zatrudnienia i kodeksem pracy. Rząd i ustawodawca będą zmuszeni do podjęcia kompleksowego i harmonijnego rozwiązania tego problemu, obejmującego skutki w różnych dziedzinach. Takie zresztą są zalecenia unijne w tym zakresie<sup>30</sup>. W pracach tych należy wykorzystać wnioski z analiz prawno-porównawczych oraz doświadczenia innych państw europejskich oraz zalecane kierunki przez Unię Europejską (prawo i inne dokumenty).

## LITERATURA:

- Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, a World Bank Policy Research*, Report, Oxford University Press, Oxford 1994.
- Biała księga. *Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela 2012.
- Chłoń-Domińczak A., Perek-Białas J., Ruzik A., *Pension Reform in Poland*, raport projektu UE HPSE-CT-1999-00023, Warszawa 2001.
- Jędrasik-Jankowska I., *Emerytura i inne świadczenia związane z wiekiem*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenia społeczne*, t. 2 „Ubezpieczenia rentowe. Ubezpieczenia emerytalne”, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze 2006.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bezrobocie i pomoc społeczna*, Zakamycze 2001.
- Kalina-Prasznik H., *Uwagi o reformowaniu systemu emerytalnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 9 oraz tejsze *Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Pensions at a Glance 2011: Retirement – Income Systems in OECD and G20 countries*, OECD, Paris 2011.
- Racjonalizacja wydatków społecznych – Zielona Księga*, raport, październik, MGPIPS, Warszawa 2003.
- Romer T., Sanetra W., *Stan spoczynku, czyli instytucja o szczególnym i jednolitym charakterze*, „Rzeczpospolita” z 11 grudnia 1997 r.
- Social Insurance and Allied Services*, Report by Sir William Beveridge, November 1942.
- Stevens Y. (ed.), *Protecting pensions rights in times of economic turmoil*, Intersentia, Cambridge 2011.
- Szumlicz T., *Emerytury dla kobiet – otoczenie kontra system*, [w:] P. Błędowski (red.), *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności*, SGH, Warszawa 2004.

<sup>29</sup> Zob. *Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela, 7.07.2010 r., KOM(2010)3650 wersja ostateczna, na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PL:PDF>, pobrano 18.03.2012 oraz biała księga *Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Komisja Europejska, Bruksela 2012.

<sup>30</sup> Ibidem.

- Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005.
- Tomaszewska E., *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn*, [w:] *Równość kobiet i mężczyzn w europejskich systemach emerytalnych*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Biuletyn nr 2, Warszawa 2000.
- Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, IPiSS, Warszawa 2005.
- Uścińska G. (red.), *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości*, IPiSS, Warszawa 2008.
- Uścińska G., *Zmiany w systemie emerytalnym – Zmiany w OFE. Projekty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 5–6.
- Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Komisja Europejska, Bruksela, 7.07.2010 r., KOM(2010)3650 wersja ostateczna, na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:PL:PDF>, pobrano 18.03.2012.
- Żukowski M., *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1997.

## The legal base of the contemporary old-age pension schemes. The polish old-age pension scheme

GERTRUDA UŚCIŃSKA

**SUMMARY:** *The article presents the general legislative groundwork of the contemporary old-age pension schemes. The pillar structure useful for the analysis of the schemes in the EU Member States is discussed. The legal character of the Polish scheme is presented with an emphasis on its personal scope. Furthermore, the currently debated proposals for the reform are presented with a focus on the proposed changes in the retirement age. The final part presents the stipulations of the Act from April 2012 on old-age pension scheme, which is currently voted on. Act from 11 May 2012 it is adopted, there is going to be a significant change in the retirement age in Poland as it will be leveled for both men and women and increased to 67. The implementation process, however will be gradual and will end in 2040 in case of women and 2020 in case of men. Case retirement age but must be considered in connection with separate legislation and employment policy and labor code. The government and the legislature will be forced to take a comprehensive and balanced solution to this problem, including the effects in different areas. Such indeed are the recommendations of the EU in this regard.*