

Zmiana funkcji stażu w polskim zreformowanym systemie emerytalnym

Changing the function of insurance periods in the Polish reformed retirement pension system

ANDRZEJ SZYBKIE

ORCID: 0000-0001-7384-3031

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski/
Faculty of Law and Administration, University of Warsaw*
e-mail: a.szybkie@wpia.uw.edu.pl

Summary: *The publication raises issues regarding the impact of periods of insurance on entitlements and the amount of pensions in the Polish general social security system. The author classifies the periods that affects pension entitlements and indicates its different role in terms of pension entitlements and in the context of the reformed old-age pension system in Poland. It assesses the change in the legislator's approach to the role of non-contributory periods within the social security system in the reformed pension system. The author evaluates changes in the function of periods of insurance and introduces de lege ferenda proposals in the context of the role of periods of insurance in the reformed pension system. The author proposes introducing insurance periods as a condition for acquiring the right to a reformed old-age pension and also supplementing the formula for calculating the amount of the reformed old-age pension with a second element - dependent on the length of periods of insurance.*

Key words: *pension, insurance periods, qualifying periods, defined contribution system, penny pensions*

Streszczenie: *Publikacja porusza zagadnienia dotyczące prawnej funkcji stażu w kontekście uprawnień oraz wysokości emerytur i rent w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Autor dokonuje klasyfikacji okresów mających wpływ na uprawnienia emerytalne oraz wskazuje na odmienną jego rolę w zakresie uprawnień do emerytur i rent oraz w kontekście systemu zreformowanego w Polsce. Dokonuje oceny zmiany podejścia ustawodawcy do roli okresów nieskładkowych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych w zreformowanym systemie emerytalnym. Autor ocenia zmiany funkcji stażu oraz wprowadza postulaty de lege ferenda w odniesieniu do roli stażu w zreformowanym systemie emerytalnym. Proponuje wprowadzenie stażu ubezpieczeniowego jako warunku nabycia prawa do zreformowanej emerytury oraz uzupełnienie formuły obliczania wysokości zreformowanej emerytury o drugi element – uzależniony od długości stażu.*

Słowa kluczowe: *emerytura, okresy ubezpieczenia, staż, system zdefiniowanej składki, emerytury groszowe*

Wstęp

Celem artykułu jest ocena zmiany funkcji stażu ubezpieczeniowego w polskim powszechnym systemie emerytalnym i rentowym. W tekście zostaną przedstawione zmiany prawne w tym zakresie, wynikające z reformy emerytalnej z 1999 r. W tekście udzielono odpowiedzi na pytanie, czy zmiana funkcji stażu jest zasadna. Wyjaśniono także, jakie zmiany ustawowe w systemie emerytalnym są potrzeb-

ne w odniesieniu do warunków nabycia prawa do świadczenia emerytalnego ze zreformowanego systemu oraz w zakresie obliczania wysokości świadczenia.

Pojęcie stażu

W większości systemów ubezpieczeń społecznych na świecie nabycie prawa do emerytur i rent w razie zajścia sytuacji chronionej, takiej jak ryzyko emerytalne, niezdolność do

* ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, tel. + 48 22 55 20 000

pracy czy inwalidztwo, uzależnione jest od spełnienia przesłanek umożliwiających dostęp do danego świadczenia, czyli niejako usuwających przeszkody ograniczające dostęp do tego świadczenia¹. Przesłanki te nazywane są warunkami nabycia prawa do świadczenia.

Jednym z podstawowych warunków nabycia prawa do emerytury czy renty jest warunek posiadania odpowiedniego stażu, okresu ubezpieczenia, czy też inaczej nazywanego okresu, od którego uzależnione jest prawo lub wysokość świadczeń. Okres ten nazywany jest w odmienny sposób w systemach zabezpieczenia społecznego różnych państw. Definiuje się go również odmiennie, zaliczając do niego np. okresy ubezpieczenia, okresy składkowe, okresy nieskładkowe, okresy zrównane, okresy zatrudnienia, okresy prowadzenia działalności na własny rachunek, okresy równoważne, okresy uzupełniające, okresy kredytowe, okresy zamieszkiwania, okresy ekwiwalentne i inne².

Nawet w przypadku posługiwania się tą samą nazwą, np. okres ubezpieczenia, w poszczególnych państwach znaczenie przypisywane danemu pojęciu, w związku z odmiennym definiowaniem tych okresów, bywa różne. Jednak wspólną cechą tych okresów jest uzależnienie prawa do emerytury lub renty lub wysokości świadczenia od posiadania czy udowodnienia takich okresów w krajowym systemie zabezpieczenia społecznego danego państwa. Dla potrzeb artykułu będę posługiwać się dla tego typu okresów pojęciem stażu.

Cechą charakterystyczną stażu w konstrukcji prawa do emerytury i prawa do renty³ jest zatem jego powiązanie:

- 1) jako warunku nabycia prawa do emerytury – z prawem do emerytury lub renty lub
- 2) jako elementu ilościowego i jakościowego w ramach algorytmu liczenia wysokości świadczenia – z formułą obliczania wysokości emerytury lub renty. Wysokość świadczenia zależy od ilości stażu oraz od „jakości stażu” (rodzaju), tj. od tego, czy są to okresy składkowe czy nieskładkowe itd., co ma wpływ na wysokość świadczenia.

W odniesieniu do świadczeń pochodnych, takich jak renta rodzinna czy renta wdowia, prawnie istotne znaczenie ma nie staż własny osoby ubiegającej się o świadczenie (wnioskodawcy), lecz staż zmarłego ubezpieczonego (żywiciela rodziny), z tytułu śmierci którego ustalane jest prawo do renty rodzinnej.

Warunek nabycia prawa do świadczenia to przeszkoda w realizacji prawa w razie zajścia określonego ryzyka, pokonanie której (spełnienie warunku) umożliwia nabycie tego prawa. Podstawowym aktem prawnym jest w polskim systemie powszechnym ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej ustawa emerytalna)⁴.

Funkcja stażu

Przy ustalaniu uprawnień do emerytur i rent funkcja prawna stażu jest odmienna w zależności od tego, jak konkretny warunek stażowy został skonstruowany. Istnieją różne sposoby określania warunków stażowych („konstrukcja stażowa”) jako warunków nabycia prawa do emerytury lub renty⁵.

Funkcję warunku nabycia prawa do świadczenia pełnić mogą, w szczególności, następujące konstrukcje stażowe:

¹ Barbara Klos, *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*, Analizy Sejmowe nr 5 (Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych, 2011), Gertruda Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej* (Warszawa: Wolter Kluwer, 2013).

² MISSOC, *Comparative Tables Database*, dostęp 18.10.2024, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

³ Wojciech Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik akademicki* (Warszawa: PWN, 2004), Jerzy Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody* (Warszawa, 1988), Gertruda Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2022).

⁴ Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1631, 1674.

⁵ Kamil Antonów, *Prawo do emerytury* (Zakamycze, 2003), Teresa Bińczycka-Majewska, red. *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (Zakamycze, 2004), Inetta Jedrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 10 (Warszawa: LexisNexis, 2020), Jan Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna* (Zakamycze, 2001), Gertruda Uścińska, *Prawo zabezpieczenia społecznego* (Warszawa: C.H. Beck, 2021).

- 1) wymiar stażu – warunkiem nabycia prawa do świadczenia jest, aby osoba posiadała staż minimalnej długości, wskazanej w przepisach; warunek ten nie jest spełniony, jeśli okresy spełnione w danym państwie członkowskim są zbyt krótkie do przyznania prawa do emerytury lub renty (czyli jeśli wymiar okresów jest zbyt krótki); na gruncie ustawy emerytalnej tego typu warunek stawiany okresom występuje m.in. na gruncie art. 27, art. 28, art. 29 i art. 184 ustawy. Warunek ten jest formułowany przez określenie „mają/ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej [...]”. Specyficzną konstrukcją stażową, opartą na wymiarze stażu, jest szczególna kwalifikacja okresów (jak np. okresy przebyte w specjalnym zawodzie lub zatrudnieniu bądź okresy posiadane przez osobę muszą być szczególnym rodzajem okresów, np. składkowymi). Warunek skonstruowany jest jako wymaganie posiadania przez ubezpieczonego minimalnej długości stażu szczególnego. W ustawie emerytalnej tego typu warunek stawiany okresom występuje m.in. na gruncie art. 50a, art. 40 pkt 2 czy też art. 58 ust. 4 ustawy – przewidującego odstępianie od wymogu posiadania 5 lat okresów składkowych i nieskładkowych w ostatnim dziesięcioleciu w przypadku posiadania przez osobę całkowicie niezdolną do pracy okresu składkowego, o którym mowa w art. 6 ustawy, wynoszącego co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny (a więc chodzi tu wyłącznie o okres kwalifikowany jako składkowy); warunek taki występuje również w ustawach odrębnych, np. w art. 88 ustawy – Karta Nauczyciela⁶;
- 2) usytuowanie okresów w czasie bądź usytuowanie okresów wobec innych okresów

lub wobec innych zdarzeń; można tu przytoczyć przykładowo art. 58 ust. 2 ustawy emerytalnej, który – dla celów przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy – wymaga, aby u osoby, u której niezdolność do pracy powstała po 30 roku życia, jej okresy składkowe i nieskładkowe (wynoszące 5 lat) przypadły w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy;

- 3) umiejscowienie w trakcie określonych okresów pewnego określonego zdarzenia (w tym zdarzenia ubezpieczeniowego) – przykładem jest tu warunek określony w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym do przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy ustawodawca wymaga, aby niezdolność do pracy powstała w okresach wyszczególnionych w tym przepisie albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

Występowanie warunków stażowych w instytucjach prawnych

Oparte na stażu konstrukcje prawne ustalające dostęp do świadczeń⁷ występują jako warunek nabycia prawa do różnych rodzajów emerytur i rent, w tym⁸:

- 1) emerytur z systemu niezreformowanego⁹,
- 2) renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowej,
- 3) renty rodzinnej po osobie:
 - a) pobierającej w chwili zgonu emeryturę z systemu niezreformowanego lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, lub
 - b) spełniającej w chwili zgonu warunki przyznania prawa do emerytury uzależnionej od stażu lub do renty z tytułu niezdolności do pracy,

⁶ Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. 1982, nr 3, poz. 19.

⁷ Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne*.

⁸ Ograniczam się tu do świadczeń z powszechnego systemu emerytalno-rentowego finansowanego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pomijam świadczenia przedemerytalne, jako odmienny rodzaj świadczeń niż świadczenia z tytułu starości, śmierci żywiciela czy niezdolności do pracy. Świadczenia przedemerytalne nie stanowią emerytury ani renty w rozumieniu prawnym.

⁹ Dotyczy to emerytur przysługujących osobom urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. oraz niektórym osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które nabywają prawo do emerytur uzależnionych od warunku stażowego, np. emerytury na podstawie art. 27, art. 29, art. 32, art. 184 ustawy emerytalnej.

- 4) emerytury pomostowej¹⁰,
- 5) nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego¹¹,
- 6) emerytury nauczycielskiej na podstawie Karty Nauczyciela (art. 88a)¹².

Warunku stażowego nie wymaga się, jako warunku nabycia prawa do świadczenia, przy ustalaniu prawa do:

- 1) emerytury powszechnej z systemu zreformowanego (przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym)¹³,
- 2) renty rodzinnej po osobie uprawnionej do emerytury z systemu zreformowanego lub po osobie spełniającej warunki do nabycia prawa do emerytury z systemu zreformowanego,
- 3) renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (zarówno chodzi tu o renty z tytułu niezdolności do pracy, jak i renty rodzinne)¹⁴,
- 4) renty z tytułu wypadku w drodze do pracy lub z pracy¹⁵.

Staż ma znaczenie przy obliczaniu emerytur i rent. Jeśli chodzi o emerytury, dotyczy to emerytur z tzw. dotychczasowego systemu¹⁶ oraz emerytury obliczanej zgodnie z tzw. formułą mieszaną¹⁷.

Wysokość renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej ustalonej po zmarłym spełniającym warunki do świadczenia uzależnionego od stażu, również opiera się na stażu (stażu zmarłego).

Wymiar okresów składkowych i nieskładkowych stanowi element formuły obliczania wysokości tych świadczeń. W ramach tej for-

muły wyodrębnia się część socjalną oraz część uzależnioną od wymiaru okresów¹⁸. W obrębie części świadczenia uzależnionej od wymiaru okresów zainteresowany otrzymuje po 1,3% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok okresu składkowego oraz po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresu nieskładkowego. Wymiar posiadanych okresów determinuje więc wysokość przysługującego świadczenia rentowego oraz emerytalnego z systemu niezreformowanego.

Ta formuła nie dotyczy świadczeń przysługujących w zreformowanym systemie, czyli emerytury obliczanej zgodnie z nową formułą na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie w ZUS oraz świadczeń pochodnych po osobie uprawnionej do takiej emerytury (renta rodzinna). W tym przypadku formuła obliczania wysokości świadczenia nie uniezależnia wysokości świadczenia wprost od wymiaru posiadanego stażu.

Oczywiście pośrednio im dłużej ktoś odprowadzał składki na ubezpieczenie emerytalne do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tym wyższej emerytury może się spodziewać. Jednak formuła bezpośrednio powiązana jest z okolicznościami o charakterze kapitałowym, tj. odnosi się do kwoty środków zewidencjonowanych na koncie w ZUS (subkoncie, otwartym funduszu emerytalnym).

Pewien szczególny rodzaj okresów brany jest pod uwagę przy wyliczaniu kwoty renty z tytułu niezdolności do pracy. Mianowicie formuła obliczania wysokości tej renty¹⁹ przewiduje przyznanie po 0,7% podstawy jej wy-

¹⁰ Chodzi o emeryturę pomostową, przysługującą na podstawie ustawy z 19.12.2008 r. o emeryturach pomostowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1696.

¹¹ Chodzi o nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, przysługujące na podstawie ustawy z 22.05.2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 245, 1243. Mimo odmiennej nazwy, świadczenie to ma charakter świadczenia emerytalnego.

¹² Art. 88a w Karcie Nauczyciela dodany przez ustawę z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 1672; 2024, poz. 123.

¹³ Dotyczy emerytury przyznawanej na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej.

¹⁴ Chodzi o świadczenia, o których mowa w ustawie z 30.10.2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2189; 2024, poz. 1243.

¹⁵ Chodzi o renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy – patrz art. 57a – art. 57b ustawy emerytalnej.

¹⁶ Na przykład art. 27, art. 28 ustawy emerytalnej.

¹⁷ Art. 183 ustawy emerytalnej.

¹⁸ Patrz art. 53 ustawy emerytalnej w odniesieniu do emerytury oraz art. 62 ustawy emerytalnej w odniesieniu do renty z tytułu niezdolności do pracy (kwota renty rodzinnej jest pochodną kwoty emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy zmarłego).

¹⁹ Art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej.

miaru za każdy rok okresu brakującego do pełnych 25 lat okresów składkowych oraz nieskładkowych, przypadających od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista osiągnąłby wiek, o którym mowa w art. 24 ust. 1a ustawy emerytalnej. Są to tzw. okresy hipotetyczne. Należy jednak zauważyć, że na gruncie ustawy emerytalnej nie są one okresami ani składkowymi, ani nieskładkowymi. Nie wchodzi więc w zakres pojęcia stażu czy stażu rentowego. Okresy te są jedynie „elementem” czy „wskaźnikiem” służącym do obliczania kwoty renty, a nie stażem jako takim. Nie oddziałują one również na prawo do świadczenia, ponieważ, nie będąc okresami składkowymi i nieskładkowymi, nie otwierają prawa do świadczeń.

Warunki stażowe jako gwarancja minimalnego poziomu świadczenia

Warunki stażowe mogą pełnić szczególną funkcję prawną, a mianowicie (nie będąc przy tym warunkiem nabycia prawa do świadczenia) mogą być warunkiem uzyskania przez ubezpieczonego gwarancji otrzymania emerytury lub renty na wskazanym ustawowo poziomie minimalnym (świadczenia w najniższej wysokości).

Uprawnienie do podwyższenia kwoty świadczenia do kwoty najniższego świadczenia można jednak postrzegać również jako quasi-prawo do świadczenia (podwyższenia), bowiem uzależnione jest od spełnienia określonych ustawowo warunków (*de facto* w takiej sytuacji określona kwota wypłacana jest dodatkowo do przysługującej emerytury lub renty, mimo że nie wynika ona z wyliczenia kwoty emerytury lub renty).

W polskim powszechnym systemie emerytalnym sytuacja prawna w zakresie gwarancji wypłaty świadczeń w najniższej wysokości zróżnicowana jest w zależności od tego, czy mówimy o:

- emeryturach z systemu dotychczasowego (niezreformowanego),
- emeryturze przysługującej na podstawie art. 28 ustawy emerytalnej,
- emeryturze z systemu zreformowanego (nowa emerytura obliczana na podstawie art.

25–26 ustawy emerytalnej, tj. wyłącznie na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie emerytalnym),

- emeryturze mieszanej,
- rencie z tytułu niezdolności do pracy,
- rencie rodzinnej,
- emeryturze pomostowej,
- rencie z tytułu niezdolności do pracy z ryzyka wypadku przy pracy lub choroby zawodowej,
- rencie rodzinnej z ryzyka wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Ustawodawca polski w odniesieniu do emerytury z systemu dotychczasowego (niezreformowanego), renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinnej przewidział automatyczne (*ex officio*) podwyższanie kwoty świadczenia do poziomu świadczenia najniższego, jeśli w wyniku wyliczenia kwoty świadczenia jest ona niższa od kwoty świadczenia najniższego. Każde z tych świadczeń ma więc prawnie gwarantowany minimalny poziom wysokości, jeżeli faktycznie obliczona kwota świadczenia wyniosłaby mniej niż kwota odpowiedniego świadczenia najniższego.

Wyjątek od gwarancji minimalnego świadczenia stanowi emerytura, o której mowa w art. 28 ustawy emerytalnej, czyli emerytura z tytułu obniżonego stażu dla osoby urodzonej przed 1 stycznia 1949 r. Zgodnie bowiem z art. 54 ustawy emerytalnej emerytura tej nie podwyższa się do kwoty najniższej emerytury. Gwarancją nie są zatem objęte osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 r. ubiegające się o emeryturę, które nie posiadają łącznego stażu w wymiarze minimalnym, wynoszącym 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych dla kobiet oraz 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych dla mężczyzn. Warunek stażowy wymagany do nabycia prawa do emerytury pełni tu więc pośrednio, w systemie niereformowanym, funkcję gwaranta otrzymywania minimalnego poziomu emerytury.

Odmienne wygląda sytuacja, jeśli chodzi o emeryturę z systemu zreformowanego w powszechnym wieku emerytalnym, czyli emeryturę przysługującą na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej bez konieczności udowadniania minimalnego stażu. W odniesieniu do tego typu emerytury uzyskanie gwarancji otrzymywania

minimalnego poziomu świadczenia uzależnione jest od spełnienia warunków stażowych. Staż więc nie jest tu potrzebny do nabycia prawa do świadczenia, lecz do zagwarantowania sobie kwoty świadczenia minimalnego.

Gwarancja ta dotyczy łącznie sumy świadczeń: emerytury z I filaru oraz emerytury z II filaru (kapitałowej). Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 87 ustawy emerytalnej, gdy emerytura przysługująca z Funduszu określona w art. 26, łącznie z okresową emeryturą kapitałową, albo emerytura przysługująca z Funduszu określona w art. 26, jest niższa niż kwota, o której mowa w art. 85 ust. 2 i 3, emeryturę przysługującą z Funduszu, w tym emeryturę ustaloną ze zwiększeniem „rolnym” (o którym mowa w art. 26a ustawy) podwyższa się w taki sposób, aby suma tych świadczeń nie była niższa od tej kwoty, o ile ubezpieczony:

- 1) mężczyzna – osiągnął (powszechny) wiek emerytalny 65 lat i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 25 lat,
- 2) kobieta – osiągnęła (powszechny) wiek emerytalny 60 lat i ma okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 20 lat.

Podwyższenie to dotyczy kwoty emerytury z systemu zreformowanego, przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym.

Gwarancja wypłaty świadczenia w kwocie najniższej emerytury dotyczy także emerytury obliczonej w tzw. formule mieszanej (emerytura mieszana) na podstawie art. 183 ustawy emerytalnej jako suma kwot: określonego dla danego roku procenta kwoty emerytury wyliczonej na dotychczasowych zasadach (art. 53 ustawy) oraz określonego procenta kwoty emerytury wyliczonej na nowych zasadach (art. 26 ustawy). Przy obliczaniu emerytury mieszanej obowiązuje zasada, iż podwyższeniu nie podlegają poszczególne części składowe tej emerytury (czyli część emerytury na starych i część emerytury na nowych zasadach), lecz wyliczona ostatecznie kwota emerytury mieszanej, będąca sumą kwot częściowych, podlega podwyższeniu do kwoty najniższej emerytury, jeśli faktycznie wyliczona kwota świadczenia jest niższa od ustawowego minimum.

Podwyższeniu z urzędu do kwoty najniższego świadczenia podlegają również bez

względem na długość stażu: kwota renty z tytułu niezdolności do pracy oraz kwota renty rodzinnej, niezależnie od tego, jakiego rodzaju świadczenie pobierał zmarły oraz niezależnie od tego, do przyznania jakiego rodzaju świadczeń spełniał zmarły warunki w dniu śmierci.

Funkcja stażu dla kapitału początkowego

Istotne jest określenie funkcji stażu dla ustalania kapitału początkowego. Kapitał początkowy stanowi kluczowy element przejścia z dotychczasowego systemu emerytalnego do systemu zreformowanego. Stanowi odzwierciedlenie wkładu finansowego ubezpieczonego do systemu ubezpieczeń społecznych sprzed 1999 r., czyli sprzed reformy emerytalnej. Kapitał wyliczany jest w celu uwzględnienia wartości tego wkładu w kwocie emerytury ustalonej na nowych zasadach na podstawie środków finansowych zewidencjonowanych na koncie emerytalnym.

Kapitał początkowy nie jest świadczeniem (nie ma funkcji samoistnego świadczenia), lecz stanowi element podstawy obliczenia wysokości emerytury ze zreformowanego systemu. Przy jego ustalaniu znaczenie prawne mają jednak okresy składkowe i nieskładkowe, spełnione przez ubezpieczonego przed 1 stycznia 1999 r. Wysokość kapitału zależy bowiem m.in. od długości okresów posiadanych przez daną osobę przed tą datą. Wartość tych okresów, wyrażona zmodyfikowaną formułą wykorzystywaną przy ustalaniu wysokości emerytury w myśl art. 53 ustawy emerytalnej, jest uwzględniana przy obliczaniu tzw. hipotetycznej emerytury, stanowiącej podstawę wyliczenia kwoty kapitału początkowego.

Przy ustalaniu kapitału początkowego modyfikacji podlegają reguły dotyczące proporcji, w jakiej udowodnione przez zainteresowanego okresy nieskładkowe muszą pozostawać w relacji do okresów składkowych. Co do zasady bowiem, w myśl art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej, przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprze-

kraczącym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych. Tymczasem zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy emerytalnej przy ustalaniu kapitału początkowego przyjmuje się przebyte przed dniem wejścia w życie ustawy:

- 1) okresy składkowe, o których mowa w art. 6;
- 2) okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 5;
- 3) okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 1–4 i 6–12, w wymiarze nie większym niż określony w art. 5 ust. 2 ustawy.

Norma wyrażona w pkt 2 odnosi się do okresów wychowywania dzieci, a dokładniej w myśl art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej – do przypadających przed dniem nabycia prawa do emerytury lub renty okresów urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresów niewykonywania pracy – z powodu opieki nad dzieckiem, w wymiarze przewidzianym przepisem art. 7 pkt 5. Nie stosuje się do tego okresu ograniczenia wymiaru okresu do 1/3 okresów składkowych, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej.

Należy podkreślić, że przy ustalaniu kapitału początkowego, spośród okresów przewidzianych w ustawie emerytalnej, uwzględnieniu podlegają jedynie okresy składkowe i okresy nieskładkowe. Nie bierze się natomiast pod uwagę okresów rolnych, o których mowa w art. 10 ustawy. Nie są również uwzględniane okresy pobierania renty, o których mowa w art. 10a ustawy, ponieważ okresy te służą jedynie otwarciu prawa do emerytury w przypadkach wskazanych w tym artykule.

Kapitał początkowy ustala się osobie urodzonej po 31 grudnia 1948 r., legitymującej się jakimkolwiek stażem sprzed 1 stycznia 1999 r. Osoby, które nie posiadają okresów składkowych i nieskładkowych przed tą datą, nie mają ustalanego kapitału początkowego. Wyjątkowo kapitał początkowy może być również ustalo-

ny osobie urodzonej przed 1 stycznia 1949 r., jeśli ustalane jest prawo i obliczana wysokość nowej emerytury na zasadach wynikających z art. 55 ustawy emerytalnej. Osobie urodzonej przed 1 stycznia 1949 r. nie ustala się natomiast kapitału początkowego samoistnie, tj. bez jednoczesnego ustalania prawa i wysokości emerytury na nowych zasadach na podstawie art. 55 ustawy emerytalnej.

W myśl art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie²⁰, o którym mowa w art. 40a ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²¹.

Konsekwencją takiej formuły ustalenia podstawy obliczenia wysokości emerytury ze zreformowanego systemu na podstawie konta emerytalnego (art. 25 ust. 1 ustawy) jest to, że dla obliczenia tego świadczenia brane są pod uwagę następujące elementy:

- kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego oraz
- kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz
- kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie.

W zależności zatem, w którym okresie osoba podlegała ubezpieczeniom społecznym w polskim systemie, tj. czy było to przed 1 stycznia 1999 r., po 31 grudnia 1998 r., czy też zarówno przed jak i po tej dacie, w różny sposób wyglądać będą składniki podstawy obliczenia emerytury.

Jeśli osoba podlegała w Polsce ubezpieczeniu społecznemu (posiada okresy składkowe i nieskładkowe) wyłącznie przed 1 stycznia 1999 r., wówczas na podstawie obliczenia no-

²⁰ Zgodnie z art. 40a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²¹ Z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b oraz art. 185 ustawy emerytalnej.

wej emerytury składać będzie się wyłącznie kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego.

Jeśli natomiast osoba podlegała ubezpieczeniom społecznym (posiada okresy składkowe i nieskładkowe) wyłącznie po dniu 31 grudnia 1998 r., wówczas na podstawę obliczenia nowej emerytury składać będzie się wyłącznie kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego oraz ewentualnie kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie.

W przypadku gdy osoba podlegała zarówno ubezpieczeniu społecznemu przed dniem 1 stycznia 1999 r., jak i ubezpieczeniu społecznym (przynajmniej ubezpieczeniu emerytalnemu) po dniu 31 grudnia 1998 r. – wówczas na podstawę obliczenia nowej emerytury składać będzie się: kwota zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwota składek na ubezpieczenie emerytalne (także kwota na subkoncie), z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego.

Element wysokości świadczenia wynikający z kapitału początkowego nie jest zatem elementem stałym kwoty zreformowanej emerytury (wyliczanej na podstawie art. 25 i art. 26 ustawy emerytalnej) w tym sensie, że nie występuje w każdym świadczeniu obliczonym na podstawie art. 25 i art. 26 ustawy emerytalnej.

Należy również podkreślić, że kwota emerytury hipotetycznej, stanowiącej podstawę ustalenia kapitału początkowego, nie jest świadczeniem emerytalnym *sensu stricto*, a jedynie elementem służącym obliczeniu kapitału początkowego. Nie ustala się zatem prawa do emerytury hipotetycznej. Samo określenie „emerytura hipotetyczna” ma charakter umowny, ponieważ formuła wyliczenia nawiązuje do formuły wynikającej z art. 53 ustawy emerytalnej, przy pewnych modyfikacjach wynikających z art. 174 tej ustawy. Nie mamy jednak tutaj do czynienia z wyliczeniem świadczenia, do którego ustalono prawo, lecz z wyliczeniem slu-

żącym jedynie do dalszych obliczeń kapitału początkowego.

Nie można zatem mówić w odniesieniu do kapitału początkowego ani w odniesieniu do emerytury hipotetycznej o stażu uwzględnianym dla celów ustalenia prawa do świadczenia, a jedynie o stażu wykorzystywanym dla celów obliczenia wysokości świadczenia.

Rodzaje okresów stażowych

Należy zauważyć, że rodzaje okresów uwzględnianych przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości emerytur i rent z polskiego powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych określone zostały w ustawie emerytalnej. W ustawie nie ma definicji okresów ubezpieczenia czy też stażu. Ustawa zawiera natomiast listę okresów należących do poszczególnych kategorii okresów, która pośrednio może służyć przy ustaleniu zakresu pojęcia „stażu”, czy też „okresów” mających wpływ na nabycie prawa do świadczenia.

Na gruncie ustawy można wyodrębnić następujące rodzaje okresów:

- okresy składkowe, o których mowa w art. 6 ustawy,
- okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 ustawy,
- okres „rolne”, o których mowa w art. 10 ustawy,
- okresy pobierania renty, o których mowa w art. 10a ustawy,
- okresy ubezpieczenia za granicą, o których mowa w art. 8 ustawy²².

Okresy te składają się na pojęcie stażu emerytalno-rentowego. Katalog okresów ma charakter zamknięty. Oznacza to, że wyłącznie ustawa (ewentualnie ustawa odrębna) określa, co jest okresem uwzględnianym przy ustalaniu prawa lub wysokości emerytury lub renty.

W świetle postanowień ustawy emerytalnej staż emerytalno-rentowy ma znaczenie prawne wyłącznie dla prawa lub wysokości: emerytury (tylko niektórych emerytur), renty rodzinnej i renty z tytułu niezdolności do pracy. Nie stanowi natomiast warunku nabycia prawa do

²² Ewa Bednarczyk, Izabela Kryśpiak, Andrzej Szybkie, *Charakterystyka umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (Warszawa: ZUS, 2003).

dotatków wynikających z ustawy emerytalnej ani do zasiłku pogrzebowego²³.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych.

Okresy składkowe wyszczególnione zostały w art. 6 ustawy emerytalnej. System prawny zawiera zamknięty katalog okresów składkowych i nieskładkowych. Oznacza to, że poza okresami zdefiniowanymi prawnie jako składkowe lub nieskładkowe żadne inne okresy nie mogą być zaliczone do stażu emerytalno-rentowego.

Podstawowym elementem stanowiącym o okresie składkowym w ramach polskiego systemu powszechnego jest składka. Powiązanie danego rodzaju okresu z opłacaniem składki nie odgrywa jednak kluczowej roli dla zakwalifikowania okresów jako składkowych, w świetle art. 6 ustawy emerytalnej. Okresy związane z obowiązkiem opłacenia składki są bowiem tylko jednym z rodzajów okresów składkowych.

W świetle przepisów obowiązujących od reformy systemu ubezpieczeń społecznych, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., okresy ubezpieczenia stanowią podstawowy i kluczowy rodzaj okresu. Nowy system emerytalny oparty został na składce (system NDC), a formuła wyliczenia świadczenia odwołuje się do kwoty składek zewidencjonowanych w ramach systemu na indywidualnym koncie ubezpieczonego.

Oprócz okresów składkowych, do stażu ubezpieczeniowego zaliczane są także różne inne okresy z życia ubezpieczonego, co wynika z przyjmowanej przed reformą z 1998 r. koncepcji pełnienia przez świadczenia ubezpieczeniowe różnorodnych funkcji pozaubezpie-

zeniowych (np. w zakresie polityki demograficznej, obronności kraju, polityki oświatowej)²⁴.

Do stażu zaliczanych jest zatem wiele okresów nie objętych składką. Pierwszą grupę stanowią okresy zakwalifikowane przez ustawę emerytalną wprost jako składkowe, takie jak okresy czynnej służby wojskowej w Wojsku Polskim lub okresy jej równorzędne albo okresy zastępczych form tej służby²⁵. Drugą grupę stanowią okresy zaliczane do tzw. okresów uważanych za składkowe (okresy równoważne ze składkowymi), określone w art. 6 ust. 2 ustawy. Trzecią grupą są okresy nieskładkowe, o których mowa w art. 7 ustawy.

Mimo że ustawa odróżnia okresy uważane za składkowe wskazane w art. 6 ust. 1 ustawy od okresów składkowych wskazanych w art. 6 ust. 2 ustawy (okresy uznawane za składkowe, okresy uważane za składkowe), wymieniając je w odrębnych ustępach artykułu 6, podział ten nie ma odzwierciedlenia merytorycznego i jest raczej umowny²⁶. Teza ta jest w pełni uzasadniona, ponieważ zróżnicowanie tych okresów nie ma znaczenia prawnego. Żaden z przepisów nie różnicuje funkcji prawnej tych okresów, a tym samym rozróżnienie to nie wydaje się uzasadnione w obecnym stanie prawnym.

Odnosnie do okresów nieskładkowych należy natomiast zauważyć, że prawne znaczenie tych okresów nie jest identyczne ze znaczeniem okresów składkowych (i okresów uważanych za składkowe). Okresy nieskładkowe mają charakter „okresów słabszych” w systemie emerytalno-rentowym. Są one okresami subsydiarnymi wobec okresów składkowych i są uwzględniane niejako pomocniczo przy ustalaniu prawa i wysokości emerytur i rent.

Ich posiłkowy charakter nie przeszkadza przyjęciu zasady, że okresy te uwzględnia się dla określonych rodzajów świadczeń emerytalno-rentowych przy ustalaniu prawa i wyso-

²³ Pośrednio staż może stanowić warunek nabycia prawa do zasiłku pogrzebowego w sytuacji ustalania zasiłku pogrzebowego po śmierci osoby, która w chwili zgonu spełniała warunki do uzyskania emerytury lub renty, jeżeli sprawdzamy spełnianie przez zmarłego na dzień zgonu warunków nabycia prawa do emerytury zależnej od stażu lub prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. W takim przypadku warunki stażowe po stronie zmarłego stanowią pośrednio warunek nabycia prawa do zasiłku pogrzebowego.

²⁴ Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne*, 93.

²⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej.

²⁶ Takie stanowisko reprezentuje np. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje*, 94.

kości tych świadczeń – zawsze, a nie tylko w przypadku, gdy brakuje okresów składkowych. Subsydiarność przejawia się natomiast w tym, że przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalno-rentowych okresy nieskładkowe podlegają uwzględnieniu w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 udowodnionych okresów składkowych²⁷. W związku z tym brak jest podstaw prawnych do nabycia prawa do emerytury lub renty na podstawie wyłącznie okresów nieskładkowych. Prawo do emerytury lub renty może natomiast zostać nabyte na podstawie wyłącznie okresów składkowych, bez konieczności istnienia w przebiegu ubezpieczenia okresów nieskładkowych.

W polskim systemie ubezpieczeń społecznych istnienie w stażu okresów nieskładkowych nie jest zatem konieczne do nabycia prawa do emerytury lub renty. Natomiast istnienie w tym stażu okresów składkowych ma charakter *sine qua non*. Tu właśnie uwidocznił się posilkowy charakter okresów nieskładkowych wobec okresów składkowych, które są podstawowymi okresami w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

Do okresów nieskładkowych zalicza się okresy wymienione w art. 7 ustawy emerytalnej. Okresami nieskładkowymi są okresy przerw w aktywności zawodowej uzasadnione życiowo pewnymi sytuacjami istotnymi ze społecznego punktu widzenia, którym ustawodawca nadal znaczenie prawne dla uprawnień ubezpieczeniowych, tak jak w przypadku okresów przeznaczonych na wychowywanie dzieci, czy okresów pobierania świadczeń, takich jak świadczenia przedemerytalne. W trakcie tych okresów nie były opłacane składki na ubezpieczenia społeczne, czyli nie było wkładu finansowego do systemu ubezpieczeń społecznych. Mimo to, biorąc pod uwagę socjalny charakter systemu ubezpieczeń społecznych, okresy te wpływają na prawo i wysokość świadczeń emerytalno-rentowych.

Nadanie znaczenia prawnego w polskim systemie zabezpieczenia społecznego okresom niepodlegającym obowiązkowi ubezpieczeń społecznych (okresom nieobjętym składką) jest wyrazem społecznego podejścia do świadczeń

emerytalno-rentowych i systemu ubezpieczeń społecznych. Jest to przejaw socjalnego (społecznego) charakteru ubezpieczeń społecznych, w odróżnieniu od konstrukcji prawnej i założeń ubezpieczenia prywatnego.

Zmiana funkcji stażu w zreformowanym systemie emerytalnym

W nowym systemie emerytalnym tradycyjne podejście do wykorzystania warunku stażowego, jako warunku nabycia prawa do świadczenia, uległo zmianie. Prawo i wysokość emerytury ze zreformowanego systemu przysługującej w powszechnym wieku emerytalnym nie zależy od okresów ubezpieczenia (składkowych i nieskładkowych), lecz wyłącznie od osiągnięcia wieku emerytalnego.

Z kolei wysokość emerytury ze zreformowanego systemu zależy od kwoty zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na koncie emerytalnym w ZUS oraz na subkoncie (podzielonych przez dalsze średnie trwanie życia).

Jeśli chodzi o rentę z tytułu niezdolności do pracy, rola okresów nieskładkowych pozostaje taka sama. Wskazane w ustawie okresy biorą udział przy ustalaniu stażu uwzględnianego przy ustalaniu prawa i wysokości renty. Analogicznie wygląda sprawa emerytur z dotychczasowego systemu.

W konstrukcji emerytury zreformowanej przewidziano, że w okresach przerw w zatrudnieniu (ubezpieczeniu) uzasadnionych życiowo osoba zainteresowana powinna mieć opłacaną składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (np. w czasie urlopu wychowawczego), natomiast przy braku takiej składki, okres ten nie ma znaczenia dla obliczenia wysokości emerytury.

Jeśli więc osoba przerwała zatrudnienie w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, a tym samym nie znajduje się w sytuacji, w której miałaby tytuł do objęcia ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym, to jest pozbawiona możliwości otrzymania wyższej emerytury z tytułu takiej przerwy w zatrud-

²⁷ Art. 5 ust. 2 ustawy emerytalnej.

nieniu. Inaczej jest w przypadku osób przechodzących na emeryturę z dotychczasowego systemu, gdzie okres przerwy poświęconej na opiekę nad dzieckiem podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości emerytury jako okres nieskładkowy.

Należy zauważyć, że rzeczywisty wpływ okresu przerwy w ubezpieczeniu poświęconej np. na wychowanie dziecka (urlop wychowawczy) zależy od wymiaru składki faktycznie opłacanej w czasie tego okresu. Zgodnie z ustawą systemową składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym finansuje w całości budżet państwa za pośrednictwem ZUS. Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym stanowi kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek, ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 ustawy systemowej na dany rok kalendarzowy. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym nie może być wyższa niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacone za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających urlop wychowawczy i nie może być niższa niż 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia²⁸.

Trzeba podkreślić, że poziom ochrony zapewniający osobom przebywającym na urlopie wychowawczym jest stosunkowo duży. Składki na ubezpieczenia społeczne tych osób finansowane są przez budżet państwa, a poziom składki jest relatywnie wysoki w stosunku do poziomu składki opłacanej przez osoby aktywne zawodowo. Nie zmienia to faktu, że formuła obliczania wysokości emerytury osłabia ten wpływ poprzez mechanizm podziału środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS przez średnie dalsze trwanie życia.

Zreformowany system emerytalny zmierza w kierunku zasady adekwatności składki i świadczenia emerytalnego, jednak zachowuje

element socjalny w postaci gwarancji świadczenia minimalnego (w kwocie najniższej emerytury).

Państwo gwarantuje osobom osiagającym powszechny wiek emerytalny wypłatę emerytury w wysokości najniższej, jeśli kwota faktycznie wyliczonej emerytury jest niższa (wraz z okresową emeryturą kapitałową, jeśli również przysługuje), pod warunkiem posiadania okresów składkowych i nieskładkowych w określonym minimalnym wymiarze²⁹.

Zreformowany system emerytalny przelamuje zatem w pewnym zakresie zasadę adekwatności czy ekwiwalentności, przewidując wpływ okresów składkowych i nieskładkowych na kwotę świadczenia emerytalnego otrzymywanego z systemu ubezpieczeń społecznych.

Skutki zmiany funkcji stażu w polskim systemie

Zmiana funkcji stażu w zreformowanym systemie emerytalnym powoduje następujące skutki:

- 1) osłabienie socjalnej funkcji emerytury, ponieważ wysokość emerytury nie zależy od długości pozostawania w systemie, czyli od stażu; tym samym osłabiona jest rola sprawiedliwości wyrównawczej ubezpieczenia społecznego;
- 2) możliwość nabycia prawa do emerytury za jedną składkę powoduje dopuszczalność prawną pobierania świadczenia w wysokości niższej od najniższej emerytury, jeśli warunek minimalnego stażu do zagwarantowania podwyższenia do minimum nie zostanie spełniony przez ubezpieczonego, czyli jeśli kobieta nie posiada co najmniej 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych, a mężczyzna odpowiednio 25 lat takich okresów³⁰.

Powyższe zmiany prawne ograniczają standard ochrony socjalnej w Polsce.

Konieczne jest wprowadzenie regulacji, które będą uzależniać prawo do emerytury od stażu oraz gwarantować każdej osobie, która

²⁸ Art. 18 ust. 5b w zw. z ust. 14 i 15 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

²⁹ Art. 87 ustawy emerytalnej.

³⁰ Warunki stażowe wskazane w art. 87 ustawy.

nabywa prawo do emerytury, co najmniej minimalny poziom wymiaru świadczenia.

Według danych ZUS na koniec września 2024 r. emerytury ustalone w wysokości niższej od kwoty najniższej emerytury otrzymywało w Polsce 423,4 tys. osób.

Taki stan prawny narusza art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dopuszczenie pobierania świadczeń w kwocie, która nie stanowi minimum egzystencji, np. 10 groszy, narusza prawo do ochrony socjalnej i do godziwej emerytury.

Jakkolwiek dopuszczalne są zmiany funkcji stażu ubezpieczeniowego w kontekście prawa i wysokości świadczeń z ubezpieczeń społecznych, to nie mogą jednak prowadzić do naruszania praw konstytucyjnych, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego.

Krytycznie należy też ocenić brak wpływu długości stażu, czyli czasu pozostawania w systemie ubezpieczeniowym (czy to w formie okresów składkowych, czy nieskładkowych) na wymiar świadczeń emerytalnych. Uderza to w ubezpieczonych słabiej zarabiających i w konsekwencji opłacających podczas swojej kariery zawodowej niższe składki na ubezpieczenie emerytalne.

Jedną z ról ubezpieczenia społecznego, w odróżnieniu od ubezpieczeń gospodarczych, jest funkcja sprawiedliwościowa w kontekście sprawiedliwości wyrównawczej. Ubezpieczenie społeczne skierowane jest jako forma ochrony przed zdarzeniami ubezpieczeniowymi nie tylko w odniesieniu do osób bogatych, ale też i ubogich. Prawne elementy socjalne formuły obliczania świadczeń pełnią taką rolę.

Nie można zgodzić się, że rolę taką pełni regulacja art. 87 ustawy emerytalnej, ponieważ jest zero-jedynkowa. Wymaga bowiem spełnienia bardzo długiego stażu dla gwarancji minimalnego poziomu świadczeń, zamiast róż-

nicować poziom wysokości świadczenia (czyli poziom gwarancji kwotowej) w zależności od długości pozostawania ubezpieczonego w systemie ubezpieczeń społecznych.

Odejście w zreformowanym systemie emerytalnym od społecznych elementów ubezpieczeniowych, czyli osłabienie społecznego charakteru prawa do świadczeń, należy ocenić krytycznie. Celem bowiem powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych jest zagwarantowanie społecznej ochrony ubezpieczeniowej powszechnej, czyli obejmującej całość populacji³¹. Oznacza to objęcie ochroną osób w różnych sytuacjach życiowych, w tym osób częstokroć niewykonujących pracy z niezawinionych powodów. Populacja ta obejmuje osoby, które z różnych powodów wypadają z rynku pracy, mają przerwy w zatrudnieniu spowodowane okolicznościami uzasadnionym życiowo. Pozostawanie w takiej sytuacji nie powinno pozbawiać tych osób ochrony emerytalno-rentowej, ani zmniejszać tej ochrony w istotny sposób, podważając sens celu tej ochrony.

Problem tzw. groszowych emerytur³² skutkuje również wieloma niesprawiedliwymi skutkami prawnymi, w tym przy emeryturze za jedną składkę:

- emeryt otrzymuje dodatkowe roczne świadczenia pieniężne (tzw. 13. i 14. emeryturę),
- emeryt otrzymuje dodatek pielęgnacyjny,
- uprawnieni członkowie rodziny takiego emeryta po jego śmierci mają prawo do renty rodzinnej oraz zasiłku pogrzebowego,
- emeryt otrzymuje prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie odrębnych przepisów ustawowych.

Powyższe świadczenia obciążają z kolei nadmiernie fundusz ubezpieczeniowy (Fundusz Ubezpieczeń Społecznych), na który składają się wszyscy ubezpieczeni opłacający składki.

³¹ Z wyjątkiem rolników, sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych.

³² Patrz np. Oskar Sobolewski, „Wielki problem dla ponad 420 tysięcy osób w Polsce. Oto jakie otrzymują emerytury”, *Money.pl*, 1.12.2024, <https://www.money.pl/emerytury/oskar-sobolewski/wielki-problem-dla-ponad-420-tysiecy-osob-w-polsce-oto-jakie-otrzymuja-emerytury-7097991401065056a.html>. Także: Andrzej Szybkie, „Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne”, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 1 (2018): 105-115.

Wnioski

Staż pełni różne role w systemie ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do prawa oraz wysokości emerytur i rent.

Nie ma jednego stażu; są różne jego rodzaje w zależności od kontekstu. Odmienne role wynikają także z różnych konstrukcji prawa do świadczeń z systemu zreformowanego i niezreformowanego, jeśli chodzi o emerytury i renty rodzinne oparte na takich emeryturach.

Staż jest też elementem formuły ustalania kapitału początkowego. Szczególną funkcją stażu jest funkcja gwarancyjna w zakresie zapewnienia minimalnego świadczenia.

Istotne są również różnice w zakresie oddziaływania okresów nieskładkowych na świadczenia zreformowane i niezreformowane, gdzie różnice dotyczą zarówno ustalania prawa do świadczenia, jak i jego wysokości.

Zreformowany system osłabia funkcję okresów nieskładkowych i ich rolę w systemie, ograniczając znaczenie okresów istotnych społecznie na prawo i wysokość emerytur z zreformowanego systemu. Osłabia też funkcję okresów składkowych, przewidując jedynie wpływ wymiaru opłacanych składek emerytalnych i pośrednio zarobków na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego.

Zreformowany system emerytalny w swoich konstrukcjach stażowych w kontekście pra-

wa i wysokości emerytury, przez odejście od wykorzystania tu stażu, narusza konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego.

Należy nie tylko wprowadzić do systemu wymiar stażu jako warunku nabycia prawa do emerytury w zreformowanym systemie emerytalnym, ale również uwzględnić czynnik czasu pozostawania w systemie, czyli długość stażu osoby ubezpieczonej, dla różnicowania wysokości przyszłej przysługującej jej emerytury.

Ten ostatni postulat nie oznacza konieczności zastąpienia obecnej formuły obliczania wysokości emerytury z systemu zreformowanego opartej na środkach zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego i subkoncie dzielonych przez dalsze średnie trwanie życia. Oznacza raczej potrzebę uzupełnienia tej formuły obliczania wymiaru emerytury o element kwoty emerytury uzależnionej od wymiaru okresów składkowych i nieskładkowych. Odzwierciedli to niejako czas uczestnictwa w systemie osoby, której obliczane jest świadczenie i będzie stanowić uzupełnienie części opartej na wymiarze składki, czyli zależnej wprost od zarobków. Takie uzupełnienie formuły wyliczania emerytury mogłoby mieć charakter dodatku do kwoty ustalonej na podstawie środków zewidencjonowanych na koncie i subkoncie w ZUS. Konieczna jest zatem korekta obecnego stanu prawnego.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

- Antonów, Kamil. *Prawo do emerytury*. Zakamycze, 2003.
- Bednarczyk, Ewa, Izabela Kryspiak, Andrzej Szybkie. *Charakterystyka umów międzynarodowych o zabezpieczeniu społecznym realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Warszawa: ZUS, 2003.
- Bińczycka-Majewska, Teresa, red. *Konstrukcje prawa emerytalnego*. Zakamycze, 2004.
- Jędrasik-Jankowska, Inetta. *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*. Wyd. 10. Warszawa: LexisNexis, 2020.
- Jędrasik-Jankowska, Inetta. *Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1992.
- Jończyk, Jan. *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*. Zakamycze, 2001.
- Kłos, Barbara. *Europejskie systemy emerytalne – stan i perspektywy*. Analizy Sejmowe nr 5. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych, 2011.
- MISSOC. *Comparative Tables Database*. Dostęp 18.10.2024. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.
- Muszalski, Wojciech. *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik Akademicki*. Warszawa: PWN, 2004.
- Piotrowski, Jerzy. *Zabezpieczenie społeczne, problematyka, metody*. Warszawa, 1988.
- Sobolewski, Oskar. „Wielki problem dla ponad 420 tysięcy osób w Polsce. Oto jakie otrzymują emerytury”. *Money.pl*. 1.12.2024. <https://www.money.pl/emerytury/oskar-sobolewski/wielki-problem-dla-ponad-420-tysiecy-osob-w-polsce-oto-jakie-otrzymuja-emerytury-7097991401065056a.html>.
- Szybkie, Andrzej. „Rola emerytur minimalnych w systemie składkowym a rola nieskładkowych gwarancji minimalnych. Aksjologia systemu i wyzwania prawne”. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka* 1 (2018): 105-115.
- Uścińska, Gertruda. *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Uścińska, Gertruda. *Prawo zabezpieczenia społecznego*. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Uścińska, Gertruda. *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*. Wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

AKTY PRAWNE/LEGAL ACTS

Ustawa z 26.01.1982 - Karta Nauczyciela. Dz.U. 1982, nr 3, poz. 19.

Ustawa z 13.10.1998 o systemie ubezpieczeń społecznych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 497, 863, 1243, 1615.

Ustawa z 17.12.1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 1631, 1674.

Ustawa z 30.10.2002 o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. T.j. Dz.U. 2022, poz. 2189; 2024, poz. 1243.

Ustawa z 19.12.2008 o emeryturach pomostowych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 1696.

Ustawa z 22.05.2009 o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych. T.j. Dz.U. 2024, poz. 245, 1243.

Ustawa z 28.07.2023 o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2023, poz. 1672; 2024, poz. 123.